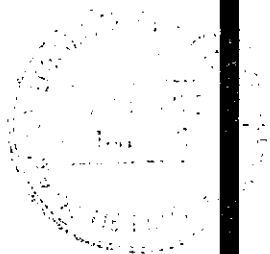


# LA CEPAL, ENCARNACION DE UNA ESPERANZA DE AMERICA LATINA

HERNAN SANTA CRUZ



## cuadernos de la cepal



NACIONES UNIDAS



900004286 - BIBLIOTECA CEPAL

---





**CUADERNOS DE LA CEPAL**

**LA CEPAL, ENCARNACION DE  
UNA ESPERANZA DE  
AMERICA LATINA**



**NACIONES UNIDAS**

**Santiago de Chile, 1985**

LC/G.1349  
Mayo de 1985

Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.85.II.G.11

ISSN 0252-2195  
ISBN 92-1-321186-4

## INDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACION .....	9
LA CREACION DE LA CEPAL.....	11
I. El debate en la Asamblea General .....	17
II. La fundación de la CEPAL .....	25
LA EXTRAORDINARIA OBRA DE LA CEPAL EN SUS PRIMEROS QUINCE AÑOS.....	29
I. Los primeros informes de la CEPAL y la necesidad de la industrialización .....	33
II. Prebisch asume la dirección de la CEPAL .....	39
III. La lucha por la supervivencia de la CEPAL.....	41
IV. Hacia una acción coordinada para el desarrollo económico de la región .....	45
V. La Décima Conferencia Interamericana .....	47
VI. Preparación y realización de la Conferencia de Ministros de Hacienda o Economía .....	51
VII. El comercio exterior y la integración económica: la ALALC y el Mercado Común Centroamericano .....	57
VIII. Las reformas estructurales y la Alianza para el Progreso.....	67
Notas .....	75





## Nota

Hernán Santa Cruz, de larga y distinguida trayectoria en los organismos internacionales, en especial como Embajador de Chile ante las Naciones Unidas y como Subdirector General de la FAO a cargo de América Latina, publicó recientemente la obra "Cooperar o perecer: El dilema de la comunidad mundial". En ella dedica dos capítulos a describir la etapa de creación de la CEPAL y a reseñar lo que él llama "la extraordinaria obra de la CEPAL en sus primeros quince años".

Por el interés que estos escritos revisten para comprender y evaluar lo que ha sido la trayectoria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la CEPAL ha querido publicar en este Cuaderno parte del capítulo sexto y el capítulo décimosexto del libro de Hernán Santa Cruz. El lector podrá apreciar que, teniendo como hilo conductor la historia de la CEPAL, estos fragmentos de una obra más extensa constituyen un todo armonioso, y ofrecen un relato informado y ameno de las interpretaciones teóricas de la realidad económica y social de América Latina que realizó la CEPAL, así como pormenores casi desconocidos de la difícil lucha por ganar la aceptación de las ideas básicas cepalinas en los gobiernos y los organismos internacionales.



## PRESENTACION

Una mención especial en el cumplimiento del objetivo de hacer justicia a nuestra región merece la labor extraordinaria de la CEPAL, producto de una de las iniciativas de los primeros años de funcionamiento del sistema mundial y de la muy brillante conducción de sus Secretarios Ejecutivos, comenzando por el gran maestro Raúl Prebisch y José Antonio Mayobre, excelente economista y hombre de Estado en su país, hoy lamentablemente desaparecido, hasta Enrique Iglesias, que hoy la dirige con inusitado brillo, así como del trabajo del grupo de economistas y sociólogos que han colaborado con ellos. Algunos de estos últimos han sobresalido como estadistas en sus respectivos países. La tarea cumplida por la CEPAL tiene relieves propios que van más allá de lo habitual. La región le debe, entre muchas otras cosas, el haber adquirido una conciencia más clara de su realidad social y económica y de su situación en la economía mundial, que antes sólo conocía vagamente; las líneas centrales para acelerar su desarrollo y la identificación de los obstáculos internos y externos que lo han frenado y lo siguen frenando; la concepción de modelos propios de desarrollo; el haber auspiciado y servido de foro de encuentros para elaborar políticas económicas conjuntas y esquemas de integración; y el haber capacitado a un selecto equipo de expertos en problemas del desarrollo. La CEPAL nunca ha renunciado a su independencia intelectual, a su objetividad y a sus convicciones basadas en un conocimiento profundo de las realidades de la región y del marco mundial en que ellas se insertan. Por eso ha sido capaz de resistir los embates de las teorías pseudo neoliberales que con prepotencia menosprecian las concepciones de la Comisión y han llevado a nuestros países al desastre. Hoy, a la hora del rescate de los naufragios que se observan por doquier, las naciones de esta parte del hemisferio han vuelto hacia ella su mirada en busca de asesoría y ayuda.



## LA CREACION DE LA CEPAL

El quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social se inauguró el 19 de julio de 1947 con un nutrido temario. No es mi intención relatar en detalle la actividad del Consejo en cada una de sus reuniones. Si lo hice respecto al período de sesiones anterior, fue con el propósito de describir el cuadro conceptual y humano que tuve que enfrentar en mi primer encuentro con el trabajo sustantivo de Naciones Unidas en la esfera económica y social. En lo que se refiere a esta quinta etapa de la vida del Consejo, me concentraré en un acontecimiento capital, de gran trascendencia en el futuro de la organización y también de nuestra América y que resume en el título de esta sección. Las actividades ulteriores importantes del Consejo que incidieron en los temas que aborda esta obra, aparecerán en aquellos capítulos que las tratan en forma específica. Acotaré sí que en ausencia del delegado peruano Alberto Arca Parró, elegido a principios del año Segundo Vicepresidente del Consejo, se me honró con la designación para ese cargo.

Dada la importancia de la Comisión Económica para América Latina y el hecho de que su labor ha sido, sin ninguna duda, la mejor y mayor contribución de la región a la cooperación internacional en el marco de Naciones Unidas, creo conveniente reseñar aquí el proceso de creación de esta notable institución de la organización mundial. Tanto más cuanto que en ese proceso me correspondió una participación que valoro en forma especial entre las actuaciones de mi carrera internacional.

Desde la reunión anterior del Consejo había concebido yo la idea de proponer el establecimiento de una Comisión que se ocupara de los problemas del subdesarrollo socioeconómico de nuestra región. Pero en el Programa propuesto por el Secretario General para esa reunión, no figuraba ningún punto que permitiera proponer la creación de un nuevo organismo económico regional. Para hacerlo, era menester pedir con antelación la inclusión de un nuevo tema en la agenda. Ese plazo fatal se acercaba con rapidez inusitada y no había tiempo de consultar en detalle a mi Cancillería. Tuve que limitarme a enviar un cablegrama al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile comunicándole que, "salvo orden en contrario", presentaría dentro de dos días una moción para que se creara una Comisión Económica para América Latina. No llegó esa orden contraria ni tampoco recibí instrucciones en favor de la iniciativa. El 12 de julio de ese año transmití oficialmente al Secretario General de las Naciones Unidas un proyecto de resolución "tendiente a la creación de una Comisión Económica para América Latina", a fin de que el Comité de Programa del Consejo lo incluyera. El proyecto se fundaba en que América Latina había entrado en una grave crisis originada en el esfuerzo económico realizado para defender la causa de las Naciones Unidas en

la guerra y en las perturbaciones que ésta había causado a la economía mundial; y en que era necesario "desarrollar la industria de los países de América Latina y utilizar al máximo sus enormes recursos naturales para elevar el nivel de vida de sus habitantes, ayudar a resolver los problemas económicos de otros continentes, lograr un mejor equilibrio del edificio económico mundial e intensificar el comercio internacional". La Comisión debería "estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina y elevar el nivel de su actividad económica, así como a mantener y estrechar los vínculos económicos que los ligan entre sí y también con el resto del mundo" y, además, "participar en la aplicación de esas medidas".

En el tiempo que medió entre la inscripción del tema y su consideración por el Consejo, mi delegación desarrolló una intensa labor de exploración del ambiente y de propaganda de nuestro proyecto, procurando interesar al mayor número posible de representaciones y de neutralizar a aquellas que parecían oponerse a él. Pero ya antes de que comenzara en el Consejo la discusión de la propuesta de Chile, era evidente que sus posibilidades de aprobación eran remotas. La idea que había inspirado su presentación contrariaba demasiados prejuicios, situaciones establecidas y esquemas mentales e ideológicos arraigados, para que fuera aceptada así, de buenas a primeras. Además se apartaba del criterio de prioridades seguido, en la práctica, por el Consejo y lanzaba a éste de lleno en un campo nuevo —el desarrollo de los países de economía débil y atrasada y bajos niveles de vida— que las grandes potencias no tenían prisa en abordar. Para ellas, la referencia hecha por la Carta de San Francisco a la obligación de tomar medidas —individuales y colectivas— para promover el desarrollo económico y social en el mundo, era una manifestación de intenciones lejanas y poco concretas y la forma de hacerlas realidad consistía, sencillamente, en retrotraer la situación a 1939. En lo que se refiere a problemas a largo plazo, estimaban que las Naciones Unidas debían limitar su acción a recomendar medidas para mantener la estabilidad económica y el pleno empleo en los países industriales, a fin de evitar que se repitiera la terrible depresión de los años treinta que había conmovido hasta los cimientos de su estructura económica, social y política y cuyo recuerdo estaba aún demasiado presente. Además, estimaban que el Consejo tenía tareas más apremiantes ante sí, las cuales requerían toda su atención: reconstruir las áreas devastadas; rehabilitar el comercio internacional; repatriar o reinstalar a millones de refugiados o desplazados; asegurar la alimentación de poblaciones europeas y asiáticas azotadas por verdaderas hambrunas.

Los sondeos practicados confirmaron mis temores. Había que dar como un hecho la oposición de Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido de Gran Bretaña y Francia. A ellos era preciso agregar Canadá y Nueva Zelanda, dada su posición contraria a todo enfoque regional para atacar los problemas económicos del mundo, más Bielorrusia y Checoslovaquia que votaban en la misma línea de la Unión Soviética. En resumen, desde el comienzo se consideraba a ocho de los 18 países miembros como opositores al proyecto, incluyendo entre ellos las potencias sin cuyo acuerdo nada había sido aprobado hasta ese momento en las Naciones Unidas.

Los tres Estados latinoamericanos que, además de Chile, integraban el Consejo Económico y Social debían lógicamente adherir a nuestra iniciativa. Sin

embargo, el delegado peruano me expresó que no podría acompañarme porque su gobierno no le había dado instrucciones y no creía que se las enviara muy pronto, pues se trataba de un asunto "que requería estudio muy detenido". A Alberto Arca Parró no le fue posible viajar a Nueva York y le reemplazaba el Embajador Carlos Holguín de Lavalle, caballeroso diplomático de carrera.

India y Líbano, en su calidad de países que habían recién logrado su independencia y salían del estado colonial apremiados por toda suerte de problemas tenían interés vital en que el Consejo tomara medidas urgentes para acelerar el crecimiento económico y el progreso social del mundo subdesarrollado y apoyarían cualquier medida tendiente a esos objetivos.

Turquía, China, Noruega y los Países Bajos, al no tener una posición preestablecida, esperaban el curso de los debates para determinarla. Yo sospechaba que China —de economía muy atrasada— y Noruega —dirigida por un gobierno progresista— estarían en definitiva de nuestro lado.

Bajo estas circunstancias las probabilidades de éxito radicaban en mi capacidad para hacer una presentación convincente del caso latinoamericano, de la fuerza y amplitud del apoyo de los países de nuestra región y de la forma como ejercieran su autoridad en el Consejo algunos representantes de países medianos o pequeños, como Charles Malik o Finn Moe.

Al preparar mi intervención tropecé con un obstáculo inesperado: no existía en las Naciones Unidas ningún estudio, informe o análisis de la economía latinoamericana, ni de la situación económica individual de los países que pudiera servir para respaldar nuestra demanda. Tampoco se podían conseguir en la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social, a pesar de que funcionaba desde 1945, fecha en que lo creó la Conferencia de Chapultepec. El Secretariado de las Naciones Unidas contaba con sólo cuatro o cinco funcionarios latinoamericanos adscritos a los Departamentos Económico y Social y el resto de los economistas de la organización mundial jamás se habían ocupado en forma especial de las cuestiones económicas de nuestra región.

Gracias a la colaboración de mi hermano, Alfonso Santa Cruz, posteriormente funcionario de Naciones Unidas y Director Principal Adjunto de la CEPAL, quien acababa de terminar estudios de postgrado en la Escuela de Economía de la Universidad de Harvard, pude reunir importantes datos sobre renta nacional, comercio exterior, producción agropecuaria, minera e industrial; niveles de vida de la población —salarios, alimentación, vivienda y vestuario—, etc.

El primero de agosto, día fijado para la consideración de nuestra propuesta, me correspondió iniciar el debate. En mi intervención, que duró más de una hora, presenté el dramático cuadro de la economía y de las condiciones sociales de nuestros países, tal como surgía de los datos recopilados. Fue seguida con franco interés; era la primera oportunidad en que en el seno de las Naciones Unidas se exhibía la situación económico-social de América Latina en su conjunto y pese a que la información en que se basaba era, por cierto, muy incompleta, tenía fuerza suficiente para convencer a los miembros del Consejo de que nuestra región, aunque no azotada por una catástrofe como la que asoló a Europa, vivía en tal estado de atraso y necesidad que se justificaba de parte de las Naciones Unidas una atención tan especial como la otorgada a los continentes que habían experimentado los horrores de la guerra. Mencione enseguida la contribución decisiva hecha por América Latina a la victoria de los aliados al proveerlos de petróleo,

cobre y otros minerales, azúcar, café, algodón, lana, nitratos, etc., a precios congelados a bajos niveles, en tanto las manufacturas, incluyendo los bienes de capital que no se pudieron adquirir durante el período bélico, alcanzaban en 1947 precios cada día más altos. Señalé que la conflagración mundial había perjudicado seriamente a América Latina al impedirle renovar su maquinaria industrial que ahora estaba agotándose y al distorsionar el sentido y ritmo de su industrialización incipiente. Me adelanté a algunas de las objeciones que preveía, demostrando que no había peligro de duplicación de labores con el Consejo Interamericano Económico y Social, pues la Comisión estudiaría los problemas de nuestra región geográfica en función de la economía mundial y, además, coordinaría su acción con la de las demás Comisiones Regionales. Analicé también las posibles argumentaciones en el sentido de que las Comisiones ya creadas constituirían una excepción transitoria impuesta por la necesidad de reconstruir, señalando que, en el fondo, no habría diferencia sensible entre el mandato de estos organismos y el que se proponía para la CEPAL, pues era evidente que aquellas deberían también procurar el desarrollo económico de los países de su jurisdicción, en virtud de la inseparabilidad entre una acción de fomento de la economía y otra destinada a reconstruir lo destruido.<sup>1</sup>

Los representantes de Cuba y Venezuela secundaron de inmediato la moción chilena, confirmando los hechos expuestos y agregando argumentos de gran poder de convicción. Guillermo Belt afirmó que el Consejo Interamericano Económico y Social, en dos años de funcionamiento, no había sido capaz de realizar ninguna labor útil porque carecía de recursos financieros y técnicos. El delegado venezolano, que había sustituido a Stolk, era Carlos D'Ascoli, brillante político y buen economista, senador de Acción Democrática e infatigable defensor del ideal bolivariano y del progreso social de Iberoamérica. El llamó la atención sobre la dependencia económica de América Latina, citando a su país y al petróleo como ejemplo, para concluir que era urgente diversificar la producción y asegurar a los países productores de materias primas un trato justo mediante precios estables y remunerativos, lo que exigía la intervención de las Naciones Unidas.

El impacto causado en el Consejo por las exposiciones de los tres delegados latinoamericanos se hizo evidente cuando Willard Thorp, representante de Estados Unidos, quien siguió a D'Ascoli en el uso de la palabra, declaró que estas intervenciones le habían producido "gran impresión", que "no se pronunciaba ni en favor ni en contra de la propuesta y sólo pedía que se postergara la decisión". Fundó este punto de vista en que el Consejo había conocido únicamente la opinión de tres de los veinte países de la región; que en enero de 1948 se reuniría la Conferencia Panamericana, la cual debía discutir cómo organizar la cooperación interhemisférica en el orden económico y social y que en tales circunstancias, todo aconsejaba un pronunciamiento de esa Conferencia.

El canadiense Paul Martin intervino enseguida profundizando el argumento de su colega norteamericano y reiterando, además, la posición de su país contraria a la consideración regional de los asuntos económicos. Su discurso fue, tal vez, el ataque más serio contra el proyecto y al mismo tiempo el más sutil.

El delegado de la Unión Soviética intervino en forma breve, pero categórica. Expresó que "no estimaba que la creación de una Comisión Económica para América Latina fuera impuesta por la necesidad" y que a su juicio no era justo



hacer una analogía con las comisiones económicas para Europa y Asia y el Lejano Oriente, porque ambas estaban destinadas a proporcionar ayuda eficaz a los países destruidos por la guerra. Por tal razón, agregó, sentía "no poder apoyar la proposición del representante de Chile".

El debate terminó con dos discursos muy elocuentes y significativos de Charles Malik, del Líbano, y de R.K. Nehru, de la India. El primero manifestó su completo acuerdo con nuestra moción y de paso señaló la analogía entre los problemas de América Latina y los del Medio Oriente. El delegado hindú expresó que "apoyaba sin reservas la proposición del representante de Chile" y sugirió que se formara un grupo de trabajo para el estudio del problema, si ello era aceptable para los países latinoamericanos.

Así llegó a su fin el primer día de debates, en condiciones netamente favorables para nosotros. Gran Bretaña y Francia habían guardado silencio, los argumentos esgrimidos contra el proyecto por Estados Unidos eran de carácter adjetivo y nadie, salvo el delegado canadiense, había objetado el fondo de la proposición. Se había sugerido una solución transaccional al proponerse la designación de un comité que estudiara más a fondo la idea. Pero el hábil planteamiento del delegado de Estados Unidos acerca de la necesidad de esperar la opinión de todos los países latinoamericanos en la Conferencia Panamericana, era bastante eficaz y creaba, sin duda, un obstáculo tan serio como imprevisto.

Al reanudarse los debates cuatro días más tarde, nuestras esperanzas comenzaron a menguar. Si bien algunos países latinoamericanos como Uruguay y El Salvador habían enviado comunicaciones favoreciendo nuestro proyecto y el Embajador de Bolivia, Humberto Palza, había pronunciado un fogoso discurso apoyando el establecimiento de la Comisión, el delegado de Gran Bretaña se había opuesto firmemente y los demás países proponían fórmulas transaccionales que implicaban una postergación. Se sugirieron estudios previos de la economía latinoamericana, lo que acepté sin perjuicio de que se creara la Comisión. Expresé también que estaba de acuerdo en que se discutiera en un pequeño grupo una de las ideas propuestas: crear un comité ad hoc para el estudio de nuestra moción en los meses venideros, el cual rendiría un informe ante el Sexto Período de Sesiones programado para febrero de 1948. Mi sugerencia fue recibida con bastante frialdad.

Fue entonces cuando se produjo el acontecimiento que decidió el triunfo de nuestra propuesta. El delegado de Francia, Pierre Mendes-France, con quien, como ya he dicho, había anudado una estrecha amistad y no se había pronunciado aún de manera oficial, me comunicó en forma privada su gran simpatía por nuestra iniciativa. Agregó que estaría dispuesto a pedir a su gobierno autorización para votar favorablemente la idea de crear el comité ad hoc que había propuesto Cuba, con las modificaciones sugeridas por mí, siempre que aceptáramos a países europeos como integrantes de ese comité. De inmediato repuse que tal como lo había explicado al Consejo, nuestra concepción del organismo que pretendíamos crear era la de un instrumento de cooperación no sólo entre nuestros países, sino también interregional, es decir, entre las diversas zonas del mundo. Añadí que para estudiar los problemas latinoamericanos en su relación con Estados Unidos existía el Consejo Interamericano Económico y Social, pero que nuestra pretensión era abrir la economía latinoamericana a todo el mundo, que esa era la razón de haber traído el asunto al seno de las Naciones Unidas y

que, en estas condiciones, no sólo aceptaríamos la inclusión de países europeos en el comité ad hoc sino también en la propia Comisión Económica, si se creaba. Jamás imaginé que mi afirmación iba a sorprender de tal modo a Mendes-France, pero su muy agudo sentido político lo hizo reaccionar con presteza. Sin ninguna vacilación me dijo: "Puede usted contar con el apoyo de todos los países europeos al establecimiento de la Comisión y nuestra ayuda comenzará favoreciendo la formación de un grupo de redacción, tal como usted lo ha sugerido".

Ese mismo día el Consejo designó el citado grupo y éste llegó a un rápido acuerdo. Tres días después presentó al Consejo un proyecto de resolución que proponía crear un comité ad hoc integrado por Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña y Venezuela, con el mandato de considerar los factores que podían influir en la creación de una Comisión Económica para América Latina. Al mismo tiempo autorizaba al Comité para iniciar consultas con organismos interesados, dentro y fuera de las Naciones Unidas, y le instruía que solicitara la opinión de la Novena Conferencia Panamericana, convocada para enero de 1948 en Bogotá. El Secretario General, entre tanto, debía iniciar un estudio para definir y analizar los problemas económicos de América Latina "que amenazan la estabilidad y el desarrollo de su economía".

De este modo se dio por terminado el intenso y apasionante debate que constituyó una primera etapa altamente positiva. No se logró establecer la Comisión, pero sí se había obtenido una victoria parcial muy importante al designarse un grupo integrado por una mayoría de países partidarios de su creación para que formulara recomendaciones al Consejo. Por otra parte, se consiguió atraer la atención de éste hacia la situación económico-social de América Latina, a cuya consideración le dedicó muchas horas de su tiempo; por primera vez la Secretaría de las Naciones Unidas tendría que ocuparse a fondo de esos problemas y asignar recursos especiales para los estudios respectivos; y el gran problema del desarrollo económico de las zonas débiles salía por fin del enclaustramiento en que se encontraba en las bibliotecas especializadas y en algunas universidades esclarecidas, asomándose al primer plano de los grandes debates político-económicos de la comunidad mundial organizada, plano en el que ha permanecido hasta hoy como el más importante y urgente problema que enfrenta la cooperación internacional en su lucha por crear y asegurar condiciones adecuadas para el mantenimiento de una paz estable.

## I

### El debate en la Asamblea General

Ese año, en septiembre, como se ha hecho tradicional después, comenzó el Segundo Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su Segunda Comisión —la Económica y Financiera— integrada por los 55 países que en aquella época eran miembros de la organización, tenía en su orden del día el estudio del informe anual que el Consejo Económico y Social presenta a la Asamblea sobre sus actividades.

La delegación de Chile estimaba que entre los miembros del Consejo existía el compromiso tácito de esperar los resultados del examen que haría el Comité ad hoc del proyecto relativo al organismo regional latinoamericano. Contribuyó a afirmar esta actitud de imparcialidad el que la Asamblea General me honrara eligiéndome Presidente de esa Segunda Comisión lo que, en cierto modo, obligaba a mi delegación a no participar en discusiones particularmente controvertidas. Empero, hechos que no podían preverse determinaron que la Asamblea se ocupara de nuestra iniciativa y adoptara una resolución que le significó un espaldarazo muy oportuno. Durante el debate general sobre el informe del Consejo, casi todos los representantes latinoamericanos se refirieron a la proyectada Comisión, elogiándola y opinando que era necesario crearla. Una docena de países de otras zonas geográficas manifestaron un punto de vista similar y, en general, los delegados de todas las naciones económicamente débiles hablaron en favor de la necesidad de que las Naciones Unidas cooperaran en forma activa con los gobiernos en sus políticas de desarrollo económico-social, en particular a través de organismos regionales como los que ya existían para Europa y para el Asia y el Lejano Oriente.

Los países del Medio Oriente, encabezados por Egipto y el Líbano, estimaron que el consenso de opiniones revelado por la discusión general debía expresarse en forma más concreta. Presentaron un proyecto de resolución en virtud del cual la Asamblea invitaba "al Consejo Económico y Social a estudiar los factores relativos a la creación de la Comisión Económica para el Oriente Medio". Como fundamento de este proyecto incluyeron dos considerandos en que se referían a la propuesta Comisión Económica para América Latina en la siguiente forma:

- "3. Tomando nota con satisfacción de la decisión adoptada por el Consejo en aquel período de sesiones, de establecer una comisión especial encargada de estudiar los factores relativos a la creación de una comisión económica para América Latina;
4. Tomando nota de la favorable acogida general dispensada por la Segunda Comisión a la proposición de crear una comisión económica para América Latina..."

Esta resolución fue aprobada por gran mayoría, pero algunos países y en especial los del bloque socialista, se opusieron sin éxito a la inclusión de los considerandos referentes a la Comisión para América Latina.

Cuando se trató el informe de la Segunda Comisión en la reunión plenaria de la Asamblea, inesperadamente ocupó la tribuna el delegado de la Unión Soviética, Amazasp Arutiunian, uno de los más hábiles y combativos personeros que ha tenido este país en las Naciones Unidas. Por su físico, su versatilidad y su fuerza se asemejaba mucho más a un despierto y robusto cargador de salitre de Antofagasta, que al ciudadano ruso de tipo europeo que estábamos acostumbrados a ver. En realidad provenía de Armenia y en sus rasgos asomaban vestigios de las tantas razas que durante siglos han deambulado por el Cercano Oriente y la región mediterránea. Arutiunian propuso que se suprimiera el considerando cuarto, aduciendo que "la cuestión de la creación de una comisión económica regional para América Latina debe ser examinada objetivamente por el organismo competente de Naciones Unidas". Agregó que la aprobación de dicho párrafo "equivaldría a una tentativa para ejercer presión sobre el Consejo Económico y Social" y con el propósito de mostrar que la posición de la Unión Soviética al respecto era tajante y definitiva, expresó que "en el caso de que se mantenga el párrafo cuarto de la resolución, su delegación se vería obligada a abstenerse en el voto final sobre la resolución misma".

Solicité la palabra para responder al representante soviético. Manifesté que Chile había declarado en forma expresa en la Comisión que no presentaría una propuesta específica para que la Asamblea apoyara la creación del organismo regional para América Latina, porque nos sentíamos moralmente comprometidos a respetar la transacción a que se había llegado ante el Consejo; pero que ahora, después de los ataques persistentes al considerando, el cual se limitaba a dejar constancia de un hecho verdadero — como era "la favorable acogida general dispensada por la Segunda Comisión a la proposición" — nos considerábamos obligados a pedir que se mantuviera, ya que "una decisión negativa de la Asamblea respecto a este considerando dejaría la impresión de que ésta no simpatizaba con la idea de que se estableciera la comisión. Significaría desmentir el hecho, verídico y cierto, de que además de los 20 países de América Latina, otros 11 ofrecieron su apoyo espontáneo en la Segunda Comisión e implicaría desautorizar lo ya obrado por el Consejo Económico y Social".

No hubo otros oradores en este duelo y el Presidente, el brasileño Oswaldo Aranha, sometió a voto la Resolución. Al votarse por separado los párrafos tercero y cuarto a que me estoy refiriendo, el resultado fue el siguiente: el primer párrafo fue aprobado por 49 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. El considerando cuarto, en cambio, se aprobó por 35 votos favorables, siete en contra (seis correspondientes a los países socialistas y otro que no identifiqué) y seis abstenciones (Estados Unidos y algunos de los países del Commonwealth). Se adoptó la resolución en su conjunto por 43 votos favorables, ninguno contrario y las abstenciones de la Unión Soviética, Ucrania, Bielorrusia y Yugoslavia.

Como nota curiosa debo recordar que el Consejo Económico y Social durante muchos años no pudo cumplir la Resolución de la Asamblea General sobre el establecimiento de una Comisión Económica para el Oriente Medio. En la primavera de 1948 nació el Estado de Israel y los países árabes y musulmanes,

autores de la idea de crear dicha Comisión, solicitaron que se postergara indefinidamente el examen del problema porque no aceptaban integrar un organismo económico en el cual Israel tendría derecho a participar. Algunas de estas naciones forman parte de la Comisión Económica para el África, establecida en 1958; otras, como Paquistán, integran la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente.<sup>2</sup>

Después de la reunión de la Asamblea, las posibilidades de creación de la Comisión Económica para América Latina eran mucho más claras, no sólo por la lúcida expresión del criterio que aquella tenía frente a esta cuestión, sino también porque sus deliberaciones habían puesto de relieve la importancia que los países en desarrollo daban a la cooperación de las Naciones Unidas en sus esfuerzos por transformar sus economías atrasadas y mejorar las condiciones de vida de su población. Fue, en realidad, en esa oportunidad cuando la Asamblea General —como veremos más adelante— inició su gran debate sobre el desarrollo económico, que desde entonces constituye uno de los grandes temas de discusión en sus reuniones anuales.



El Comité ad hoc designado por el Consejo Económico y Social celebró dos ciclos de reuniones: uno en octubre del mismo año, durante el funcionamiento de la Asamblea General, y el segundo en el mes de enero de 1948, algunas semanas antes de que se iniciara el Sexto Período de Sesiones del Consejo. En el primero de éstos, en el cual se organizaron los trabajos, se eligió Presidente al Embajador de Venezuela, Carlos Eduardo Stolk. El Secretario General estaba representado por Harold Caustin, economista británico y uno de los cerebros mejor organizados que he conocido en el medio económico internacional. Junto con David Weintraub, Director Principal del Departamento Económico, fue factor importante en la creación de la CEPAL y celoso vigilante de sus primeros años de vida. Justo es reconocer que ambos actuaron bajo instrucciones y con el apoyo decidido de David Owen, Secretario General Adjunto a cargo de los Asuntos Económicos. La acción precursora que las Naciones Unidas ejecutaron entre los años 1947 y 1952 en el campo del desarrollo económico de lo que se ha llamado el mundo en vías de desarrollo, se debe en gran parte a estos tres hombres. A Weintraub lo arrastró fuera de las Naciones Unidas el siniestro vendaval del "maccarthysmo" y tuvo que malgastar su evidente vocación internacional en actividades de corretaje de propiedades, en Brooklyn o en el Bronx. Caustin, colaborador inmediato de Weintraub, fue trasladado de la Sede Central al África y en Libia, donde permaneció varios años, fue el principal arquitecto de todos los planes de desarrollo económico. Quien esto escribe y muchos otros delegados que trabajaron junto a ellos durante esos años, jamás podremos olvidar la excepcional capacidad de estos tres distinguidos funcionarios internacionales, devotamente puesta al servicio de uno de los objetivos fundamentales de la Carta de San Francisco.

Los cuatro representantes latinoamericanos miembros del Comité habíamos preparado con anterioridad un documento sobre "las principales causas del desajuste de la economía latinoamericana". Por su parte el Secretariado, bajo la dirección de Weintraub y Caustin, había completado el estudio que le solicitara el Consejo en su resolución de julio.

Este último trabajo era todo lo completo que podía esperarse dadas las circunstancias. Naturalmente tenía un carácter muy general a causa del corto tiempo de que se dispuso para elaborarlo y de la escasez de información estadística. Consciente de estas limitaciones, el propio Secretariado lo tituló: "Revista de las condiciones económicas a través de América Latina". Sin embargo, contenía una apreciación muy aproximada de las características de la agricultura, las industrias extractivas y manufactureras, así como de los factores que determinan la industrialización, y terminaba con un capítulo relativo a los problemas principales que afectaban la vida económica de estos países, incluyendo la producción industrial, el comercio exterior y las tendencias inflacionarias. Al estudio se acompañaban algunos datos estadísticos sobre costo de vida, población, exportación e importación per cápita, caminos, ferrocarriles, etc. Esta "revista" de las condiciones económicas de la región confirmaba en toda su amplitud el cuadro que los delegados latinoamericanos<sup>3</sup> habíamos presentado ante el Consejo. Su mérito principal fue *haber sido el primer estudio hecho en el ámbito internacional sobre la economía latinoamericana tomada en su conjunto*.

En el documento de trabajo presentado por los cuatro delegados latinoamericanos se enumeraban en detalle los factores que, a juicio de ellos, determinaban los serios desajustes económicos que sufrían los países de esa región geográfica y los efectos que la guerra había producido en su economía. Enseguida se formulaban las conclusiones deducidas de los hechos expuestos, entre las cuales vale la pena reproducir una que, a pesar de su brevedad, se acerca en muchos de sus aspectos al diagnóstico que existe hoy sobre los males económicos de Latinoamérica y en cuanto a las principales líneas de una política para eliminarlos.

"No puede intentarse ningún remedio que tenga éxito para el desajuste económico (de América Latina) si no se basa en una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social, dirigida a elevar los niveles de vida de la población, a diversificar sus economías, a promover el comercio exterior, a modernizar las técnicas en su agricultura, su industria, sus transportes y su comercio; utilizando en plenitud sus recursos naturales, promoviendo el comercio intra e interregional; y estimulando la formación, la disponibilidad y el buen aprovechamiento del capital".

Terminaba este documento proponiendo los puntos básicos de las tareas que debían encomendarse al organismo que deseábamos se creara, prácticamente iguales a las de la moción original de Chile y que fueron incorporadas más tarde a la resolución fundadora de la CEPAL.

Durante este primer ciclo de reuniones el Comité examinó los dos documentos de trabajo y estableció contacto con FAO, UNESCO, OIT, OMS, el Banco Internacional y el Fondo Monetario Internacional y con Organizaciones No Gubernamentales, como la Federación Americana del Trabajo.

Mientras el Comité se encontraba en sesión, se tuvo conocimiento de que la Novena Conferencia Panamericana a la cual, como se recuerda, debía consultársele sobre la conveniencia de crear o no la proyectada comisión, había sido postergada del 17 de enero al 30 de marzo de 1948. Esto introdujo un factor complejo porque no faltó quien sostuviera —Estados Unidos, por ejemplo— que

al constituir dicha consulta una condición esencial puesta por el Consejo, la postergación de la Conferencia imposibilitaba al Comité para presentar su informe al Sexto Período de Sesiones de dicho órgano. Pero los cuatro representantes de América Latina sostuvimos que aquel era un requisito meramente adjetivo el cual, por lo demás, había perdido toda importancia desde el momento que en la Asamblea General todos los Estados de la región se habían pronunciado en favor del proyecto y que lo fundamental para que el Consejo se decidiera en su próximo período de reuniones, era que éste contara con el antecedente del informe del Comité Especial y con el estudio económico del Secretario General. Fue preciso aceptar una transacción: a falta de la opinión de la Conferencia se pediría la del Consejo Interamericano Económico y Social, al cual se enviaría a su debido tiempo el informe provisional del Comité y se invitaría al Secretario General de la Unión Panamericana, Dr. Alberto Lleras Camargo, a fin de que expresara sus puntos de vista personales.

En espera de estas gestiones el Comité levantó sus sesiones hasta comienzos de enero de 1948.

\*\*\*\*\*

En víspera de Navidad terminó sus trabajos la Asamblea General. Viajé a Chile para discutir varios asuntos con mi Gobierno, entre ellos el de la Comisión Económica. Era Ministro de Relaciones Exteriores Germán Vergara Donoso, diplomático de carrera y apreciado amigo, con larga experiencia en el servicio exterior quien —como he mencionado ya— fue uno de los delegados a la Conferencia de San Francisco y también ante la Comisión Preparatoria y la Primera Asamblea General. Había apoyado en forma decidida mi gestión en las Naciones Unidas, al igual que el Presidente Conzález Videla pero evidentemente temía que una controversia demasiado vehemente sobre este asunto perjudicara la posición de Chile dentro del concierto interamericano. Me dijo una frase que reflejaba con fidelidad el clima de incertidumbre que rodeaba a las Naciones Unidas en la primera época: "Actúa con calma y con mucho cuidado. Recuerda que Naciones Unidas es una institución nueva, que puede terminar cualquier día; en cambio, la Unión Panamericana ha resistido ya medio siglo de dificultades y es algo permanente, que tenemos la obligación de defender y preservar".

De regreso a Estados Unidos me detuve en Perú y en Venezuela con el objeto de asegurar el apoyo más resuelto de sus gobiernos en la última etapa de la batalla. En Perú conversé con el Canciller García Sayán, quien me prometió que sus delegados adoptarían una actitud decidida en favor de la comisión económica. Esto me proporcionó gran tranquilidad, porque si bien el representante del Perú en el Comité, José Antonio Encinas, había estado resueltamente de nuestro lado, yo sabía que eso se debía más que nada a la iniciativa y convicción personal de Encinas, economista y sociólogo de ideas muy progresistas, quien hizo después una prolongada y brillante carrera en las Naciones Unidas.

En Caracas gobernaba el régimen provisional de Rómulo Betancourt, que preparaba las elecciones que dieran tan clamoroso como efímero triunfo al eminente escritor Rómulo Gallegos. Como ya recordé existía una buena amistad entre Rómulo Betancourt y yo, que databa de su exilio en Chile. No lo había visto desde que partió de mi país, en 1942. Me recibió con su cordialidad y sencillez

habituales, que no variaron con los triunfos, con los peligros, ni con los reveses; me llevó a presenciar el primer partido de béisbol a que asistí en mi vida, conduciéndome enseguida al hotel en su automóvil manejado por él mismo. Entre los dos iba un fusil ametralladora con bala pasada, porque este hombre —que se había presentado al estadio sin protección policial y había sido aclamado por la multitud— tenía su vida pendiente de un hilo. El golpe militar que derrocó al régimen civil un año después se respiraba ya en el aire de esa Caracas aún colonial, pero Rómulo mostraba la tranquilidad propia de su coraje, tantas veces puesto a prueba durante su segunda administración. No necesitamos cambiar muchas palabras para saber cuál era su criterio frente al problema de la Comisión. Auténtico bolivariano y conocedor como pocos de los problemas de nuestra América, su promesa fue categórica: los delegados venezolanos seguirían luchando sin ninguna debilidad, como hasta ese momento lo habían hecho, para que se estableciera la Comisión.

Alrededor del 10 de enero de 1948 se reunió nuevamente el Comité ad hoc. Sus tareas comenzaron escuchando declaraciones de representantes de FAO y de la Federación Americana del Trabajo, ambas abiertamente en favor del proyecto. Enseguida vino la audiencia del Dr. Lleras Camargo, quien había aceptado la invitación formulada. Recuerdo que viajé con él desde Nueva York a Lake Success y conversamos sobre el motivo que le llevaba a las Naciones Unidas. Me preocupaba la posibilidad de que su informe fuera desfavorable. Creía natural que, como jefe de una institución interamericana, abrigara temores de que el organismo proyectado pudiera interferir la labor de aquella y disminuir su importancia. Ello podría ser grave, porque el Dr. Lleras era una de las primeras figuras políticas del hemisferio. Ya en la Conferencia de San Francisco, a la cual concurrieron los principales estadistas del mundo, había brillado con luz propia. Bien pronto comprendí que mi preocupación significaba apreciar por debajo de su real valer sus cualidades de verdadero hombre de estado. En el Comité reafirmó todo lo que habíamos aseverado sobre las condiciones socioeconómicas de Latinoamérica y declaró que era indispensable dinamizar la actividad de la cooperación internacional para mejorar tales condiciones. Expresó que no estaba en capacidad de opinar si el nuevo organismo debía o no crearse, porque la decisión a este respecto correspondía en forma privativa a los órganos de las Naciones Unidas; pero afirmó categóricamente que si era establecido, no había razón para que duplicara los trabajos del Consejo Interamericano Económico y Social si se tomaban precauciones para asegurar una adecuada coordinación entre ambos. La intervención del Dr. Lleras eliminó una de las dudas más serias que se habían planteado durante el proceso de discusión y significó un nuevo y poderoso elemento de convicción para decidir al Comité en favor de nuestra propuesta.

El 15 de mayo discutió el Consejo Interamericano Económico y Social la consulta formulada por el Comité. La delegación de Chile ante la Unión Panamericana obtuvo que se me invitara a la reunión del CIES en Washington. Concurrí a ella para explicar el proyecto y las razones que lo habían determinado. Las únicas objeciones serias allí formuladas se fundaron en la supuesta inconveniencia de permitir que países extra-continetales, como los europeos, participaran en organismos de colaboración económica para nuestra región geográfica. Algunos delegados pensaban que ello importaría un reconocimiento del colonialismo en



América, imposible de aceptar. Respondí que compartía tal sentimiento anticolonial y era partidario de que el colonialismo quedara eliminado en forma definitiva en todo el mundo y, por cierto, en el hemisferio, pero que la presencia de países europeos en la Comisión era aconsejable y aun necesaria si ella estaba llamada a estimular el robustecimiento de nuestros países en función de la economía mundial y a cooperar en la rehabilitación del comercio entre América Latina y Europa, que había prácticamente desaparecido durante la guerra. Señalé también que la existencia de un organismo de este tipo dentro de las Naciones Unidas eliminaba las aprensiones que existían en otras áreas en el sentido de que América Latina estuviera buscando una autarquía económica, en extremo nociva y contraria al espíritu de cooperación universal. Agregué que la participación de tres naciones europeas en una entidad en la cual los países de América se encontraban en aplastante mayoría, no podía ofrecer ningún peligro para los intereses de éstos y que, por el contrario, tendería a proporcionar un cierto equilibrio en esa asociación tan desigual que existía entre América Latina y su hermana grande del Norte.

Cinco días después el propio Dr. Lleras transmitía al Presidente del Comité ad hoc, Carlos Eduardo Stolk, la resolución del Consejo Interamericano Económico y Social. Esta resolución expresaba que ese organismo "había resuelto apoyar la creación inmediata de la propuesta Comisión Económica para América Latina".

Fue el golpe de gracia a los opositores del proyecto. El propio Consejo, cuya existencia se había invocado como argumento para considerar innecesaria la fundación de un organismo regional dentro de las Naciones Unidas, declaraba que favorecía su "creación inmediata". Después de esto resultó tan obvio para todos los miembros del Comité Especial que su recomendación tendría que ser favorable al establecimiento de la CEPAL, que se comenzó a considerar párrafo por párrafo un proyecto de informe preparado por el Secretariado —donde se transparentaba la hábil mano de Harold Caustin— sin que jamás llegara a discutirse de manera formal el punto concreto que correspondía dilucidar al Comité: si debía crearse o no el nuevo organismo.

De este modo, aprobando párrafo tras párrafo, se llegó al último de ellos, en el cual se incluía nada menos que un proyecto de resolución que el Consejo debía aprobar y que establecía la Comisión Económica para América Latina y señalaba su composición y su mandato. En realidad cada una de las secciones del informe, desde la primera, conducían fatalmente a esta conclusión.



## II

### La fundación de la CEPAL

El Sexto Período de Sesiones del Consejo Económico y Social comenzó el 2 de febrero de 1948. Recuerdo que fue un invierno muy crudo y las carreteras o estaban llenas de nieve o sobre ellas había esa capa de hielo que los franceses llaman "*verre glas*". Ir y venir entre Nueva York y Lake Success, separados por 25 kilómetros, era toda una aventura. Continuamente los delegados quedábamos bloqueados en el camino. Para mí, sin embargo, fue uno de los ciclos de reuniones que recuerdo con más nostalgia y con mayor emoción.

El 19 de febrero se inició la discusión del informe del Comité ad hoc el cual, como ya he dicho, contenía el proyecto de resolución para ser aprobado por el órgano superior e incluía, como anexos, el Estudio del Secretariado y el documento de los cuatro delegados latinoamericanos relativo a las condiciones y a los problemas de la economía de la región. Presentó el Informe Carlos Eduardo Stolk, en su calidad de Presidente del Comité Especial, y su exposición fue una obra maestra de claridad, de orden y de sabio razonar.

La discusión que siguió tuvo sólo un carácter formal. Nadie podía dudar del resultado después del informe unánime del organismo especial y luego de que los 20 países de Latinoamérica y el Consejo Interamericano Económico y Social habían comunicado al Secretario General su amplio respaldo al proyecto.

A continuación de Stolk intervinimos sucesivamente el autor, el Ingeniero Juvenal Monge, nuevo y competente representante del Perú, quien después asistió a las primeras reuniones de la CEPAL y fue su primer Relator ante el Consejo, y el delegado del Brasil, Embajador Joao Carlos Muniz, elegido miembro del Consejo en reemplazo de Cuba.

Todos dimos calurosa aprobación al informe y aportamos nuevos antecedentes para demostrar que la necesidad de crear el nuevo organismo de cooperación regional se había tornado más imperativa en los meses transcurridos desde que se inició la consideración del asunto. Recuerdo que el Embajador Muniz, al dar a conocer la importante opinión de su país que no había sido escuchada aún en el Consejo, introdujo un concepto entonces novedoso, pero hoy aceptado por todos y expresado por la Carta de Punta del Este en 1961. Expresó que era necesario que América Latina "realizara una planificación regional" como forma de salir de su atraso y obtener la indispensable complementación económica entre todos los países, y que ello sólo podría lograrse adecuadamente a través de un organismo de las Naciones Unidas especializado en los problemas de la región.

Después intervinieron, en igual sentido que el nuestro, los personeros de Francia, Gran Bretaña, los Países Bajos, Australia, Nueva Zelandia y China. Y sorpresivo para todos, también lo hizo Polonia, representada por un eminente

economista que se distinguió durante años en el ámbito internacional: el Profesor Oscar Lange. Es digno de destacar que en aquella época, Polonia jamás discrepaba de la Unión Soviética en las Naciones Unidas.

Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética expresaron que se abstendrían en la votación, explicando las razones de su proceder. George Davidson, Subsecretario del Ministerio de Salud de Canadá, uno de los hombres más eficientes e ingeniosos que han pasado por el Consejo, repitió casi los mismos argumentos presentados seis meses antes por su Ministro Paul Martin: Canadá se mantenía en su posición contraria a las comisiones regionales. Willard Thorp obedeció instrucciones que, imagino, no compartía enteramente y por ello su alegato fue lo más débil y corto posible. Su frase final sintetizaba la posición de su país: "Estados Unidos se abstendrá porque votar por la creación de esta Comisión podría significar que no le preocupa el problema de la posible duplicación de funciones con los organismos del sistema interamericano, mientras que votar en contra parecería indicar que hace caso omiso de los problemas fundamentales que reclaman solución". La Unión Soviética fue un poco más precisa. Su delegado Arutiunian dijo que el establecimiento de este nuevo organismo parecía "inoportuno", desde el punto de vista de la "organización" de los trabajos del Consejo, porque ya existían entidades que podían ocuparse de los problemas que se pretendía resolver a través de él y porque, además, "siendo un hecho que en los países de América Latina no se habían producido destrucciones por causa de la guerra, no pareciera existir una necesidad urgente, como era el caso del Extremo Oriente y Europa". Agregó que "sin embargo, en vista de que los países de América Latina siguen convencidos de la necesidad de la Comisión propuesta, la Unión Soviética retirará sus objeciones porque comprende las dificultades que resultan indirectamente de la guerra y, en particular, la insuficiencia general del desarrollo económico de esa región".

Finalizado el debate general a pedido del delegado de Canadá, el tema se transmitió al Comité Económico del Consejo para que estudiara en detalle el proyecto de resolución propuesto por el Comité Especial. En mi calidad de primer Vicepresidente del Consejo me correspondía presidir. No se presentaron grandes problemas, aparte de los intentos de la Unión Soviética de que se le aceptara como miembro de la CEPAL y para que Santiago de Chile no fuera la sede de la nueva institución. Arguyó su delegado que no había razón para que su país no integrara la Comisión si Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos tendrían derecho a entrar en ella. En cuanto al problema de la sede de la CEPAL, la razón para oponerse —aunque se abstuvo de decirlo— no era otra que la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Gobierno de Chile y la Unión Soviética, ocurrida pocos meses antes. El hecho de que fuera este último país el que manifestaba su desacuerdo con la sede, hizo abortar algunas maniobras subterráneas para que se señalara otra capital sudamericana.

El Comité conservó el texto tal como le fue sometido y elevó su recomendación a la plenaria.

El miércoles 25 de febrero se desarrolló la etapa final de esta apasionante jornada. En breves frases informé al Consejo, en nombre del Comité Económico, que éste había aprobado el texto que se le había transmitido, con dos o tres pequeñas modificaciones de redacción, el que entregaba al Consejo para su decisión final. Hubo un breve debate alrededor de una enmienda soviética que

renovaba la indicación de que dicha nación fuera incluida entre los miembros de la Comisión. La enmienda fue rechazada por 13 votos contra dos y dos abstenciones. Enseguida se votó la resolución misma. El resultado fue 13 votos a favor, cero en contra y cuatro abstenciones, que correspondían a Bielorrusia, Canadá, Estados Unidos y la Unión Soviética.

La Comisión Económica para América Latina había nacido. El Presidente Malik, quien había seguido todo el proceso largo y difícil que acababa de culminar tanto en el Consejo como en la Asamblea General y en el Comité ad hoc, tuvo la gentileza de felicitar a sus colegas latinoamericanos. No pude menos que agradecer al Consejo la decisión que acababa de tomar, la cual respondía a las aspiraciones de nuestra región y manifesté, en nombre de mi Gobierno, nuestra gratitud por haberse honrado a Chile eligiéndole como sede del nuevo organismo, afirmando que en él la Comisión tendría todas las facilidades y el apoyo posibles.



## LA EXTRAORDINARIA OBRA DE LA CEPAL EN SUS PRIMEROS QUINCE AÑOS

La labor de la CEPAL constituye la mayor contribución para vencer el subdesarrollo que América Latina ha prestado a la cooperación internacional en el marco de las Naciones Unidas. El presente capítulo analiza los primeros 15 años de existencia de la CEPAL, que terminan en 1963. Elegí esta fórmula porque ahí termina una etapa en la cual se trazaron las grandes líneas de acción que le dieron esa fisonomía tan especial y tan grande prestigio. Cubre aspectos que han revolucionado los conocimientos que existían antes de su nacimiento sobre las realidades de la economía latinoamericana, las concepciones sobre los modelos de su desarrollo y sobre su papel presente y potencial en la evolución de la economía mundial.

Por razones obvias, nunca he dejado de seguir lo más de cerca posible las actividades de la CEPAL. Mientras permanecí como Representante Permanente de Chile en Naciones Unidas y fui miembro del Consejo Económico y Social, participé activamente en las acciones de este órgano tendientes a estimular la obra de la entidad regional y a defenderlo de las acechanzas de que era objeto. Más tarde, mis nuevas funciones me dieron la oportunidad de retomar contacto oficial con la CEPAL. Primero, en 1956 y 1957, participé como observador de la OIT en el Comité de Comercio de la CEPAL. Más tarde, desde 1959 hasta 1967, gracias a mi condición de Representante Regional para América Latina de la FAO, cuya sede también está en Santiago, me fue posible desarrollar con los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL una serie de actividades conjuntas, entre ellas participar como observador en algunas conferencias anuales de la Comisión y supervisar los trabajos de economía agraria a cargo de la División Conjunta CEPAL/FAO, la cual hasta hoy realiza una obra eficaz que ha facilitado la necesaria coordinación entre las dos instituciones. La Oficina Regional de la FAO también cooperó activamente con la CEPAL en la preparación de antecedentes para la reunión de Punta del Este en 1961, la cual creó la Alianza para el Progreso. Al finalizar la Conferencia propusimos, conjuntamente con Raúl Prebisch, el establecimiento del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), logrando que Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santa María y Armando Samper, autoridades máximas del Banco Interamericano de Desarrollo, del Comité de la Alianza para el Progreso (CIAP) y del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, respectivamente, adhirieran a nuestra idea. El CIDA —integrado por las cinco instituciones— realizó durante

varios años una labor altamente positiva. En especial, evitó eventuales fricciones entre los organismos de las Naciones Unidas y los del sistema interamericano. De esa jornada conjunta guardo un recuerdo muy grato de mi colaboración con Carlos Sanz de Santa María, hombre capaz, criterioso y de generosa caballerosidad.

\*\*\*\*

No obstante las circunstancias que acabo de exponer, para lograr que este texto ponga en evidencia con claridad la validez de la afirmación que hago al comenzar el presente capítulo, estimé necesario recurrir a la colaboración de una persona que, por haber desempeñado funciones claves en la CEPAL durante el lapso que cubre esta sección, podría agregar un testimonio muy calificado vivido en el interior de la Comisión. Esta colaboración la obtuve de mi hermano Alfonso Santa Cruz.<sup>4</sup> Nuestras respectivas experiencias se han complementado y en cierto modo fusionado. Pese a que nos sobran motivos para sentirnos ligados de corazón a la CEPAL, no hemos descuidado la más estricta objetividad, ya que creemos que lo que uno quiere sólo se defiende con la verdad.

Este capítulo no se concentra en el análisis del pensamiento de la CEPAL, tarea hecha ya por instituciones y personas más autorizadas y competentes. En América Latina y las diferentes regiones en desarrollo, en Estados Unidos y Europa, economistas, sociólogos y otros científicos sociales han tratado la materia en forma eficaz y exhaustiva.<sup>5</sup> Es un relato histórico de cómo las interpretaciones teóricas de la realidad económica y social de América Latina que realizó la CEPAL, así como las acciones que propició para vencer el subdesarrollo y mejorar la condición de vida de los pueblos de la región, alcanzaron una aceptación general en el plano de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, sin olvidar que ciertos sectores muy unidos a intereses extranjeros la atacaron con saña.

Creo que ello puede ser de interés porque este aspecto de la CEPAL es casi desconocido y muchos ignoran los pormenores de la difícil lucha que ella sostuvo junto a un grupo, al principio pequeño, pero que fue creciendo constantemente e incluyó a académicos, funcionarios de diversas categorías y aun ministros y jefes de gobierno latinoamericanos.

Esta lucha se llevó a cabo en torno a un número de ideas básicas que constituyen un todo coherente y estimo pueden resumirse en los siguientes elementos: la necesidad de la industrialización y de la planificación del desarrollo como forma de realizar una política consciente y deliberada para lograrlo; la reordenación del comercio mundial y la integración económica de la región; la necesidad y los requisitos del financiamiento externo, y las reformas estructurales y las condiciones sociales para alcanzar un desarrollo equilibrado y una más justa distribución de la riqueza.

Antes de entrar en el tema de la obra de la CEPAL quisiera, también, destacar dos hechos. El primero, que la CEPAL y su Secretaría están integradas a la Organización de las Naciones Unidas. La Comisión es un organismo subsidiario del Consejo Económico y Social y la Secretaría depende del Secretario General, a través del Secretario General Adjunto a cargo de los Asuntos Económicos. A pesar de ello, ambas actúan con plena independencia. El Consejo es el órgano superior, pero no interviene en las decisiones de la Comisión la cual, por lo



demás, está integrada por representantes de gobiernos soberanos. La Secretaría, por su parte, si bien recibe directrices generales de la Sede central y depende de ésta en materias administrativas, jamás ha visto coartada realmente su libertad para desarrollar sus ideas y ha gozado siempre del respeto y la consideración de los sucesivos Secretarios Generales de la Organización.

El hecho de que la CEPAL forme parte de las Naciones Unidas ha sido enormemente beneficioso tanto para América Latina como para la Organización mundial. El Consejo abrió un camino que la Comisión continuó y desarrolló y el conocimiento de ésta sobre los problemas de la región contribuyó a ampliar la perspectiva de aquel. Para la Secretaría de la CEPAL ha sido de suma importancia el contacto con los hombres de la Sede central, entre los cuales siempre han existido profesionales de gran valer. De igual o mayor importancia han sido los contactos con las demás Comisiones Regionales, que han permitido un rico intercambio de ideas y experiencias. Todo esto ha hecho que la CEPAL no se encierre en un regionalismo estrecho y, al contrario, aprecie los problemas de América Latina con la visión de un mundo cada día más interdependiente. Ese fue, por lo demás, uno de los argumentos principales para decidir la creación de la CEPAL.

El segundo punto, relacionado con el anterior, es la cooperación con que ha contado la CEPAL de parte de los organismos especializados integrantes del sistema de Naciones Unidas. Esto, como lo he mencionado, fue especialmente importante en relación con la FAO, pero también muy fructífero en lo que se refiere a la UNESCO, la OMS, la OIT y las demás organizaciones. Una notable excepción la han constituido el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) los cuales, si bien han cooperado ocasionalmente y de manera más bien formal, en general han sustentado posiciones muy opuestas a las de la CEPAL.



## Los primeros informes de la CEPAL y la necesidad de la industrialización

Para tener una perspectiva adecuada de la época y de las condiciones en que la CEPAL inició sus actividades, convendría recordar algunos datos significativos.

América Latina estaba integrada en 1948 por 17 repúblicas de Norte, Centro y Sudamérica y sólo tres del Caribe: Cuba, Haití y República Dominicana. Los 14 países restantes de esta subregión eran entonces territorios dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña o de los Países Bajos.

No se conocía con exactitud la población de la región; algunas naciones no habían realizado censos en muchos años; otros jamás. Los cálculos de la época estimaban que las 20 repúblicas tenían un total de 150 millones de habitantes, o sea bastante menos que la mitad de la población actual, que ya se acerca a los 400 millones.

Si esta era la situación respecto a una información tan esencial, es posible imaginar el estado del conocimiento de los problemas económicos y sociales de la región en su conjunto, aun cuando en un número limitado de países ciertas personas o instituciones habían efectuado estudios sistemáticos y analizado en profundidad sus respectivas economías nacionales, sus estructuras, evolución, perspectivas y obstáculos para el desarrollo. Ya en el discurso de introducción del tema "Creación de una Comisión Económica para América Latina", hice presente la carencia absoluta de información en la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la realidad socioeconómica de la región.

El mejor reflejo de esta dramática situación es la carta con que se remitió al Secretario General de las Naciones Unidas el primer Estudio Económico de América Latina, en la que el primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Licenciado Gustavo Martínez Cabañas, expresaba: "La preparación de este primer Estudio tropezó con varios inconvenientes, entre ellos la escasez de datos estadísticos en algunos países, la dificultad para obtener información de fecha reciente y la imposibilidad de comparar las cifras obtenidas, debido a los diferentes métodos de recopilación de datos y a la falta de correspondencia entre los períodos abarcados. Se espera que esta situación mejorará a medida que progresen los servicios estadísticos de los gobiernos de América Latina, los cuales contarán, a tal efecto, con la colaboración de las Naciones Unidas y de los organismos especializados. En muchos casos, al referirse a un fenómeno que afecta a la totalidad de la región ha sido menester ilustrarlo con datos provenientes de un solo país o de un grupo de países; se ha seguido este procedimiento sólo en el caso de saberse que condiciones similares predominan en toda la región, pues no se dispone de datos completos sobre todos los países".<sup>6</sup>

La falta de estudios sobre América Latina como un todo testimoniaba el aislamiento recíproco en que vivían los países de la región. El sistema de comunicaciones terrestres, marítimas, telegráficas y aéreas —que estaba en sus comienzos— adolecía de considerables deficiencias aun entre naciones limítrofes. Lógicamente, el comercio intrarregional era insignificante. Lo opuesto sucedía en las comunicaciones con los grandes centros industriales de los cuales dependían los latinoamericanos tanto para la colocación de sus productos primarios, cuyos precios experimentaban constantes variaciones, como para la obtención de los capitales que requería el desarrollo de su agricultura, su minería y su incipiente industrialización.

Esta dependencia económica respecto de los países más industrializados, acompañada de una dependencia intelectual, facilitó la penetración de las doctrinas económicas de los países dominantes, las que, al basarse en el "laissez-faire", la libertad de comercio y los costos comparativos, favorecían sus intereses.

Como se ha observado en tantas oportunidades, el cambio en las políticas económicas durante el segundo cuarto del siglo no fue el resultado de la influencia de otras doctrinas, sino de hechos que obligaron a los gobernantes a adoptar medidas que significaban apartarse del modelo de "crecimiento hacia afuera" que se había seguido anteriormente. Sucedió en América Latina lo que a menudo acontece: la formulación de un cuerpo de teorías amplio y coherente sigue a los hechos ya verificados. En efecto, la industrialización, aunque en diferente grado, había tomado impulso en un número apreciable de países —especialmente en Brasil, Argentina, México, Chile, Colombia y Perú— a consecuencia de las dos guerras mundiales y la gran crisis económica de la década de los treinta.

El movimiento en tal dirección obedeció a una política premeditada de los gobiernos, que se tradujo en medidas concretas de diverso orden tales como la creación de instituciones encargadas de promover nuevas industrias. Ejemplos de ello son la Corporación de Fomento de la Producción, establecida en Chile en 1939, y el nacimiento de corporaciones similares en Colombia, Ecuador y otros países, así como de la Oficina de Investigaciones Industriales del Banco de México.

Para estos efectos, fue preciso que las instituciones hicieran estudios que les permitieran elaborar programas, los cuales dieron como resultado verdaderos planes de desarrollo industrial. Constituyeron, además, instrumentos para la creación y el desarrollo de las infraestructuras necesarias para la industrialización, especialmente en el campo energético.

Esta era la situación prevaleciente al respecto en la época en que la CEPAL comenzó sus actividades. Ya he descrito en capítulos anteriores el cuadro internacional caótico que había creado la guerra en las relaciones económicas y comerciales, lo que influyó de manera considerable en el mundo en desarrollo y en particular en América Latina.

El primer Secretario Ejecutivo de la CEPAL, a quien ya he mencionado, era un distinguido funcionario público mexicano que se había destacado como representante de su país en la Quinta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, encargada de los asuntos administrativos y presupuestarios. En su corto paso por la CEPAL, durante el difícil período de su organización y puesta en marcha, dejó la huella de un servidor internacional serio, competente, ecuaníme y entregado por entero a los ideales y principios de las Naciones

Unidas. Al abandonar este cargo desempeñó funciones directivas en el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

La CEPAL celebró su Primer Período de Sesiones en Santiago de Chile, en junio de 1949. Formé parte de la delegación chilena, presidida por el Ministro de Economía y Profesor de Política Económica en la Universidad de Chile, Alberto Baltra, quien presidió también la reunión. Las delegaciones constataron de inmediato la dificultad que enfrentaban para examinar los grandes problemas de la región sin una información adecuada y solicitaron a la Secretaría que preparara un estudio básico sobre la situación económica de América Latina, por estimar que constituía una necesidad "urgente e ineludible". En cumplimiento de este mandato, el Secretario Ejecutivo presentó al Segundo Período de Sesiones, el cual tuvo lugar en La Habana en junio de 1949, un Estudio Económico de América Latina, el primero de una serie de estudios anuales que ha preparado ininterrumpidamente hasta la fecha.<sup>7</sup> También participé en dicho período de sesiones, lo que permitió que desarrolláramos una línea de acción coherente en la CEPAL y en la Sede Central de las Naciones Unidas en Lake Success.

A pesar de las condiciones precarias en que fue preciso preparar este informe —y que el propio Secretario Ejecutivo destacó en los términos que reproduce anteriormente— las delegaciones lo acogieron de manera favorable, aun cuando su carácter era casi exclusivamente descriptivo, y destacaron que representaba "el estudio más completo de la economía de la región publicado hasta la fecha".<sup>8</sup>

En la reunión de La Habana, la Secretaría puso a disposición de la Comisión un estudio preparado por Raúl Prebisch, titulado *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*.<sup>9</sup> En la nota de presentación se dejaba expresa constancia que éste sólo representaba los puntos de vista personales de su autor. Era evidente que se deseaba dejar en claro que las opiniones expuestas no comprometían a las Naciones Unidas. En los primeros años los informes preparados por la Secretaría de la CEPAL debían contar con la aprobación de la Sede Central de las Naciones Unidas. Allí, en algunos círculos (no así en otros, como lo he destacado en capítulos anteriores), predominaba un criterio conservador, y no se favorecía en los documentos oficiales la expresión de opiniones que pudieran ser consideradas heterodoxas por los gobiernos de las grandes potencias y que tuvieran implicaciones contrarias a sus políticas.

Sin duda el estudio de Prebisch pertenecía a esta última categoría. Con la personalidad avasalladora que demostraría más tarde a la cabeza de la Secretaría atacó de frente, con claridad, las ideas contrarias a la industrialización de América Latina y esbozó su teoría de *centro-periferia*.

Vale por ello la pena reproducir los primeros párrafos introductorios, porque sin duda constituyen el punto de partida de una nueva política para América Latina:

"La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En *materia económica*, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia en medida comparable a las que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquella, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de la vida de las masas".

A pesar de estas ideas estimulantes y de sus implicaciones para las políticas económicas, el informe no fue objeto de un debate ni de una resolución por parte de la Comisión, tal vez por el hecho de que ni la Secretaría ni los delegados estaban preparados para comprometerse en la promoción de estos conceptos. Muchos las consideraron sólo como una especulación teórica, de interés puramente académico.

Distinto fue lo sucedido un año después en Montevideo, en el Tercer Período de Sesiones que consideró ampliamente la materia. El Estudio Económico de 1949 había sido preparado por Prebisch como consultor de la Secretaría, pero esta vez se presentó bajo la responsabilidad de ella. En él se elaboró la teoría enunciada ya en el citado informe y se criticó el sistema clásico de la división

internacional del trabajo, con base en un análisis de la capacidad para importar de la América Latina en los últimos 25 años, de la difusión del progreso técnico y de la relación de precios del intercambio. Se utilizó un estudio de tres países: Argentina, Brasil y Chile. La conclusión era obvia: la región no podía alcanzar un desarrollo económico adecuado sin la industrialización.

Si bien lo anterior daba una interpretación conceptual a la política en auge en América Latina, sus fundamentos teóricos distaban mucho de ser aceptados plenamente en nuestros países y aún menos en Estados Unidos.<sup>10</sup>

Para muchos, sobre todo para el gran país del norte, la industrialización en las naciones de menor desarrollo había sido algo transitorio, justificado en períodos de urgencia. Uno de ellos, el que comenzó con la gran depresión y acabada de terminar con el final de la guerra. Se pensaba en un retorno a la normalidad, entendiendo por ello el regreso a las condiciones que existían en la década de los veinte y a la distribución internacional del trabajo de la época. Ya hemos observado los cambios que se produjeron después de la guerra y el enorme desequilibrio económico y tecnológico entre Estados Unidos y Europa que condujo al Plan Marshall, y que tanta influencia ejerció en las relaciones comerciales de América Latina.

Aquellas ideas tenían especial fuerza tanto entre quienes dirigían la política norteamericana como entre los economistas que se habían ocupado de nuestra región. Uno de éstos era George Wythe, quien en uno de sus libros había insistido en la inviabilidad de nuestra industrialización y expuesto cuatro razones principales —de orden físico, humano, socioeconómico y político— para tratar de probarlo.

No es pues de extrañar que el informe de la Secretaría<sup>11</sup> y las tesis en él sustentadas fueran objeto de acaloradas discusiones entre un grupo de latinoamericanos, que las apoyaba y Estados Unidos, que las combatía. La delegación de este país no pudo imponer sus puntos de vista, pues no deseaba aparecer discrepando con todos los demás, lo cual la habría colocado en una posición difícil al aprobarse una resolución sobre Desarrollo Económico y Política Anticíclica, pero dejó constancia de que su aprobación quedaba condicionada "a la decisión ulterior de su gobierno respecto a si contiene o no disposiciones contrarias a la política económica o a los compromisos internacionales de Estados Unidos".

En realidad, la resolución fue muy lejos en la aceptación de las tesis sustentadas en el Estudio Económico. Señalaba la necesidad que tenían los países latinoamericanos de desarrollar sus industrias, afirmaba que la desfavorable relación de precios del intercambio había afectado la capacidad para importar que requería la industrialización, y recomendaba la sustitución de ciertas importaciones por artículos de producción interna.

Quien desempeñó un papel importante en la aprobación de esta resolución fue Pierre Mendes-France, el eminente estadista francés que, como ya he mencionado, fue en el Consejo Económico y Social un campeón del desarrollo del Tercer Mundo y factor importante en la creación de la CEPAL. Ello fue considerado por los países latinoamericanos como una gran muestra de confianza y un acto político muy inteligente, dado el peso que tenía en el órgano superior. Mendes-France fue designado Relator de este Período de Sesiones. Al finalizar la Conferencia, Mendes-France me acompañó a Chile. El Presidente González Videla le ofreció una comida, durante la cual el gobierno le otorgó la Orden al Mérito en el

grado de Gran Oficial. Visitó Chile nuevamente en 1960. Otro europeo que hizo una contribución significativa fue David Owen, Secretario General Adjunto a cargo de los Asuntos Económicos de Naciones Unidas, presente también en la reunión de Montevideo. Dio permanente apoyo a Prebisch y a la Secretaría de la CEPAL en la defensa de sus puntos de vista. Asimismo, al haber sido invitado a la Conferencia en mi calidad de Presidente del Consejo Económico y Social, aproveché la oportunidad para respaldar con fuerza las posiciones adoptadas, que coincidían con las que procurábamos imponer en el Consejo.



## II

### Prebisch asume la dirección de la CEPAL.

Apenas terminado el Tercer Período de Sesiones, se designó a Prebisch Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Se le había escogido en 1948 para dirigirla; sin embargo, sólo fue posible obtener su nombramiento cuando en 1950 la posición de algunas delegaciones, entre ellas la chilena, convenció a David Owen que era indispensable que Prebisch asumiera la dirección de la CEPAL.

Su extraordinaria personalidad y la influencia que ha ejercido mediante su pensamiento, sus escritos y los altos cargos que ha desempeñado, son conocidas por todos. Muy joven fue Subsecretario de Hacienda en su país, Argentina. Organizó después el Banco Central, considerado un modelo en este tipo de institución; ocupó la cátedra de Economía en la Universidad Central. Al dejar estos dos cargos cuando se inició la dictadura de Perón, varios gobiernos latinoamericanos lo solicitaron como asesor en materias económicas y financieras.

Tras su acción a la cabeza de la Secretaría de este organismo, prosiguió sus tareas en la UNCTAD con similar trascendencia y continúa hoy día en activa colaboración con las Naciones Unidas. Es Director de la Revista de la CEPAL. Diversos gobiernos de su país, en las épocas en que han imperado regímenes democráticos, han recurrido a él en circunstancias difíciles para su economía. Al escribir esta obra, asesora al Gobierno del Presidente Alfonsín. Describir todas estas actuaciones llenaría las páginas de un extenso libro.

A su gran talento de investigador profundo e imaginativo y de hombre de acción, Prebisch agrega un sinnúmero de condiciones intelectuales y personales que justifican su prestigio. Entre ellas, destacaría su pasión en la búsqueda de soluciones a los problemas del Tercer Mundo, la valentía y decisión en la defensa de sus puntos de vista cuando los ha estimado beneficiosos para este grupo de países y su actitud abierta y generosa frente a las ideas ajenas.<sup>12</sup>

Su personalidad atrajo en torno a él en la CEPAL a un gran número de excelentes colaboradores, que lo secundaron eficazmente en sus tareas. Muchos de ellos se han destacado con posterioridad en el campo académico o han desempeñado cargos públicos de alta categoría en sus propios países. Basta mencionar algunos nombres: Celso Furtado y Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; Jorge Méndez, de Colombia; Carlos Manuel Castillo, de Costa Rica; Jorge Ahumada, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Hugo Trivelli y Pedro Vuskovic, de Chile; Víctor Urquidí y Cristóbal Lara, de México; Jose Antonio Mayobre, de Venezuela; el gran José Medina Echavarría, de España; Dudley Sears, del Reino Unido de Gran Bretaña; David H. Pollock, de Canadá y Manuel Balboa, de Argentina. Medina Echavarría fue uno de esos eminentes republicanos españoles en el exilio que, a través de su participación en universidades, casas editoriales

y otras instituciones, han tenido una influencia tan considerable en el desarrollo intelectual de los países de nuestra América. Las Naciones Unidas y las diversas organizaciones del sistema disfrutaron también de su valioso aporte y no sólo en disciplinas de su especialidad como ser la sociología y el derecho. Muchos destacados profesores universitarios y escritores de nota no desdeñaron prestar su colaboración en los departamentos editoriales de los organismos internacionales.

En la CEPAL, no se puede olvidar la labor de Francisco Giner de los Ríos que, en los años de que trata este capítulo, tuvo la responsabilidad de revisar sus informes y publicaciones. Gracias a sus desvelos los textos cepalinos llegaron a ser en su género *un modelo de pulcritud y claridad*, además de consagrar una terminología económica-castellana. Personalmente tuve la fortuna de contar en mi cargo de Representante Regional de la FAO con la eficaz colaboración de uno de estos españoles, Carmelo Soria Espinoza, asesinado alevosamente en mi país víctima de la integridad de sus principios.

Aparte de éstos y de otros hombres de calidad, cuyos nombres sería largo enumerar, trabajaron e hicieron importantes contribuciones a la CEPAL otras personas menos conocidas, pero no por ello menos importantes, que le entregaron su aporte durante los primeros años. Entre ellos no puede olvidarse a Louis N. Swenson, de Estados Unidos, trabajador incansable que asumió como propia la causa de los países latinoamericanos y durante más de 10 años actuó al lado de Prebisch como Secretario Ejecutivo Adjunto.

Sin desconocer la contribución de los brillantes economistas y sociólogos que lo secundaron, no puede negarse el hecho de que la CEPAL haya sido conocida por muchos años, con plena justificación, como la CEPAL de Prebisch. A él se deben en parte sustancial la elaboración de ideas y el éxito de las acciones propiciadas por la Comisión en pro del desarrollo, una más estrecha colaboración entre los países de la región y la toma de conciencia de una América Latina con sentido de solidaridad y personalidad propia.

### III

#### La lucha por la supervivencia de la CEPAL

Los estudios de la CEPAL, cuya orientación dejaba pocas dudas después del nombramiento de Prebisch y de la acogida que sus ideas habían tenido en gobiernos, políticos y economistas latinoamericanos, provocaron una fuerte reacción en los círculos gubernamentales de Washington. Se tramó entonces la destrucción de la Comisión. Para lograrlo, se pensó que una solución fácil sería transformar al Consejo Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA) en organismo regional de las Naciones Unidas. Estados Unidos tenía influencia considerable en la OEA, facilitada por la localización de su sede en la propia capital y por el hecho de que muchos representantes latinoamericanos ante esa Organización eran al mismo tiempo Embajadores ante la Casa Blanca. Difícilmente podría tener un organismo interamericano con sede en Washington y una Secretaría que formaría parte de la de la OEA, la independencia de un órgano de las Naciones Unidas cuyo personal de Secretaría era designado por el Secretario General de la organización mundial y que, además, tenía sus oficinas en una lejana capital latinoamericana.

En este intento desempeñó un papel importante Edward Miller, el entonces recién designado Subsecretario de Estado a cargo de los asuntos latinoamericanos, hombre nuevo en la administración pero muy conocido en Washington como una figura prominente del *Sugar Lobby*. Como se sabe, este grupo de presión se ocupaba de las gestiones para mantener las cuotas azucareras que beneficiaban a los grandes productores de Cuba —controlados en su mayoría por empresas de Estados Unidos— y a los productores del sur de este último país.

Miller emprendió una gira por América Latina promoviendo un proyecto de acuerdo entre las Naciones Unidas y la OEA, el cual especificaba en detalle la forma en que el Consejo Económico y Social de la OEA pasaría a desempeñar las funciones de la CEPAL. En una de sus cláusulas se estipulaba que el Secretario General de la OEA emplearía a los miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas, asignados a la CEPAL, mediante un acuerdo entre los Secretarios Generales de la Organización mundial y de la OEA. En otra, se señalaba que los países europeos miembros de la CEPAL, Francia, Holanda y el Reino Unido, tendrían derecho a asistir a las reuniones anuales del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), con derecho a voz pero no a voto.

Se entregó este proyecto personalmente y en forma confidencial a diversas cancillerías de la región. Un embajador del Reino Unido, quien había obtenido una copia, se lo comunicó a David Owen y esta información permitió una contraofensiva para tratar de detener aquella propuesta.

La supervivencia de la CEPAL estaba en verdadero peligro en esos momentos. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, al acordar su

creación, lo había hecho sólo por un período de tres años y debía pronunciarse en 1951 sobre su continuación. En los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países latinoamericanos existía una tradición de cooperación con los organismos interamericanos y, en cambio, desconocimiento y muchas veces desconfianza respecto a la Organización mundial. Todo ello fortalecía la idea de remitir a la OEA el debate de los problemas económicos y sociales de América Latina. Por otra parte, también era un hecho que en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas la CEPAL, a través de sus Informes anuales —los cuales se discutían en profundidad en las sesiones desde 1948— había adquirido una excelente reputación y la mayoría del Consejo favorecía el mantenimiento del sistema de descentralización aprobado al crear las Comisiones Regionales.

En tales circunstancias, se hacía evidente la gran importancia que tendría el próximo período de sesiones de la CEPAL. Si bien el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas era el encargado de tomar la decisión, no le sería fácil desconocer la opinión de la propia Comisión, en la cual estaban representados los 20 países latinoamericanos.

Así lo comprendió también el Gobierno de Estados Unidos, que envió a México, país donde se celebraba la reunión anual de la CEPAL en junio de 1951, una fuerte delegación presidida por un hombre del Departamento de Estado, el Embajador Merwin C. Bohan, e integrada por un numeroso grupo de expertos, entre ellos George Wythe.

Bohan era combativo y luchó con energía en defensa de los puntos de vista de su gobierno, lo que hizo que las discusiones sobre el futuro de la CEPAL y sus funciones y las tareas del Consejo Económico y Social de la OEA fueran particularmente agitadas. La decisión final de la Comisión fue explícita e inequívoca: la CEPAL debía continuar en forma indefinida y ampliar sus funciones "hasta completar el instrumento económico conjunto más valioso que las economías latinoamericanas han podido poner en marcha hasta la fecha". Entre los considerandos de la resolución se mencionó el hecho de que la CEPAL había probado "ser un órgano capaz de contribuir en alto grado al mejoramiento de las economías nacionales de América Latina" y "a facilitar en extremo el conocimiento cabal de las mismas".

Este resultado no fue fácil. El propio Prebisch, en la introducción de su libro *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, publicado en 1963 por el Fondo de Cultura Económica, relata los momentos dramáticos que se vivieron en México para salvar la existencia de la CEPAL y el papel decisivo que desempeñaron Antonio Carrillo Flores, de México; Alberto Baltra y Oscar Schnake, de Chile; y Miguel Osorio de Almeida, de Brasil. El factor determinante fue, en realidad, un telegrama del Presidente brasileño Getulio Vargas, por el alto peso de su país en la región y la impresión que produjo su intervención personal. Para completar esta acción, Brasil invitó a la CEPAL a celebrar allí su Quinto Período de Sesiones.

La delegación de Estados Unidos dio su voto favorable a la resolución, pero esta vez también en forma condicional, solicitando que se dejara constancia que "Estados Unidos, como miembro del Comité Especial de organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social, tendrá que enfrentarse en dicho Comité más con problemas mundiales que con problemas regionales y, por lo tanto, su posición respecto a la prolongación de la existencia y al mandato estará

determinada más que por consideraciones de tipo regional, por consideraciones de índole general. No es éste un asunto que interese sólo a las tres comisiones regionales, sino también a las comisiones funcionales y al Consejo mismo". Tal interpretación coincidía con la argumentación que utilicé en 1947 al discutirse la creación de la CEPAL.

Esta difícil situación determinó que aun siendo Presidente del Consejo Económico y Social, yo asumiera la presidencia del Comité ad hoc que debía analizar el futuro de las Comisiones Económicas Regionales. El Comité, como lo esperaba, no sólo otorgó carácter permanente a estas Comisiones sino que, en cuanto a la CEPAL, decidió fortalecer su acción en las actividades relativas al desarrollo económico y a la asistencia técnica.<sup>13</sup>

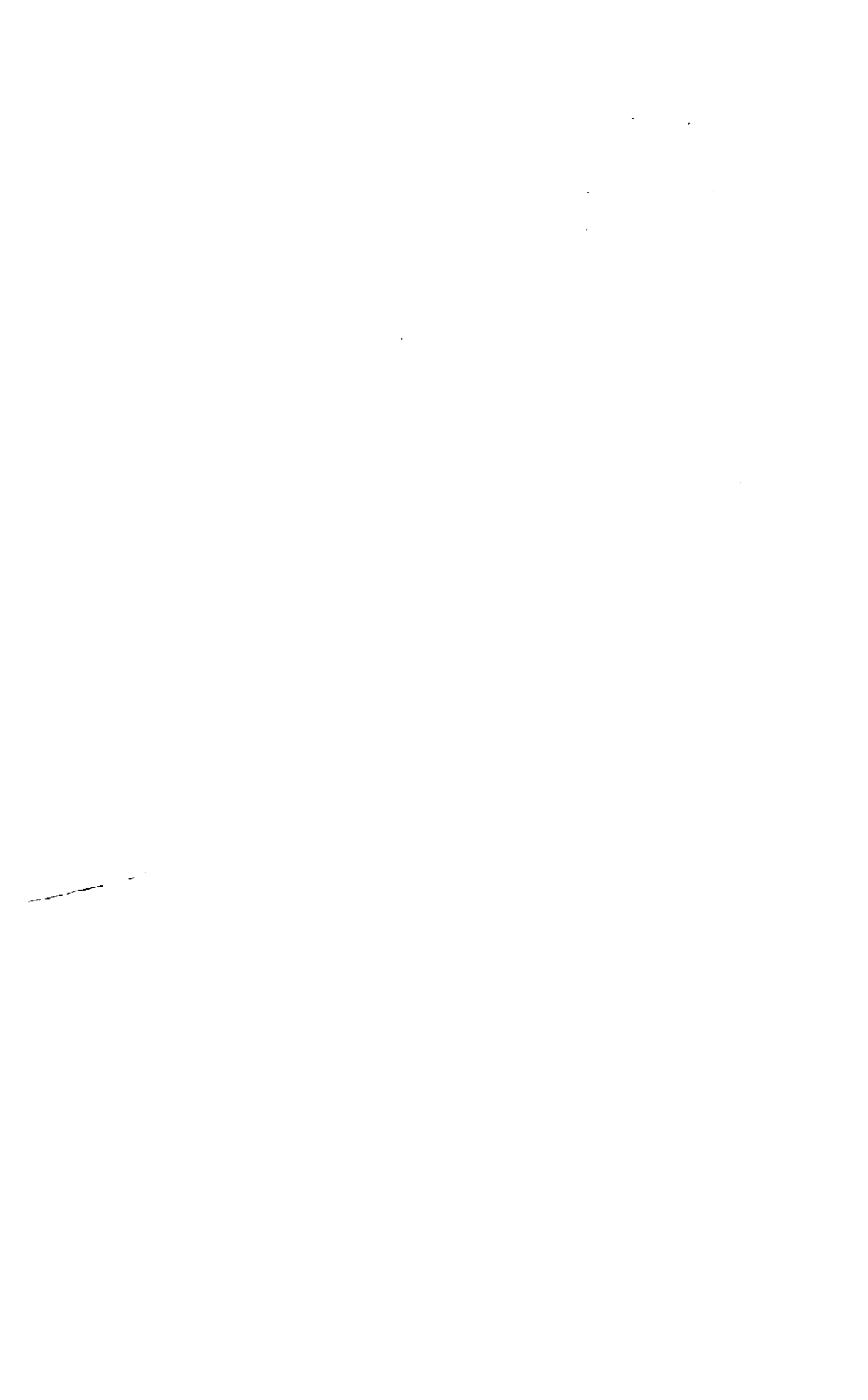
El Consejo Económico y Social se ocupó de la materia en su XIII Período de Sesiones y en septiembre de 1951 aprobó la Resolución 414(XIII), que ratificó sin modificaciones las recomendaciones del Comité.

\*\*\*\*\*

No obstante esta decisión tan definitiva del Consejo, continuaron los intentos por debilitar y aun eliminar a la CEPAL. En febrero de 1953, encontrándome en las Naciones Unidas como integrante de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones, funcionarios del Departamento de Economía me entregaron copia de un informe del Consejo Interamericano Económico y Social preparado con miras a la Reunión Especial de Ministros de Hacienda y Economía programada para el año siguiente en Caracas. En él se afirmaba que "el progreso hecho en establecer un sistema eficiente de coordinación entre el trabajo de la CEPAL y el CIES, respectivamente, no se ha desarrollado de acuerdo con los deseos expresados por la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y las organizaciones interesadas".

Con base en esa falla, el informe sugería "una coordinación funcional y a niveles más altos", lo que significaba revivir la fracasada fórmula Miller de 1951. Reiteraba que se invertían sumas sustanciales en el mantenimiento de ambas organizaciones (éste era el gran argumento estadounidense; la CEPAL costaba ochocientos mil dólares al año pagados por todos los países de las Naciones Unidas), en circunstancias que éstas desempeñaban un trabajo similar dentro de los límites de una misma unidad geográfica.

En las Naciones Unidas existía la convicción de que se procuraba nuevamente eliminar a la CEPAL y encargar sus responsabilidades al Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA). En vista de ello envié copia del informe, junto con una extensa carta, al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Arturo Olavarría, miembro del gobierno que recién iniciaba sus funciones, explicándole el proceso de gestación de la CEPAL, su importancia y la lucha sostenida para evitar su desaparecimiento. Nuestra cancillería fue una de las que se inquietó por esta nueva maniobra y finalmente el problema no se discutió en la referida reunión.



## IV

### Hacia una acción coordinada para el desarrollo económico de la región

Al consolidarse la CEPAL como el organismo de las Naciones Unidas para los asuntos económicos y sociales de América Latina y al haber obtenido la confianza de los gobiernos de la región, la Secretaría inició un período de estrecha colaboración con ellos en diversos aspectos de sus políticas de desarrollo y en acciones colectivas de cooperación, continuando al mismo tiempo sus trabajos de investigación y observando cómo evolucionaban las economías.

Una vez reconocida la necesidad de un desarrollo asentado en la industrialización para el mercado interno, que debería ser materia de una política consecuente y deliberada de los gobiernos, era preciso buscar los medios eficaces para que el Estado la llevase a cabo. De esta consideración surge la idea de la planificación o programación, como se debió llamar en esa época, con el propósito de evitar palabras que para algunos tenían connotaciones socializantes.

La reunión de México había reconocido explícitamente esta necesidad y recomendado a los gobiernos formular programas periódicos de desarrollo económico. La Secretaría prestó entonces su colaboración en tres formas diferentes: estudió las técnicas de programación aplicadas en diversas partes del mundo y las adaptó a las condiciones imperantes en los países latinoamericanos; elaboró estudios sobre el desarrollo de un número importante de naciones, con equipos conjuntos de funcionarios nacionales y especialistas de su personal o contratados para el efecto y, por último, organizó cursos de capacitación para planificadores, en su sede y en los países del área.

Estas actividades crecieron con el correr de los años y dieron lugar en 1962 a la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), cuyo primer Director fue el propio Prebisch, al dejar la dirección de la CEPAL.

Otra materia que ocupó a la Secretaría en relación con el desarrollo fue el financiamiento externo, tema que los países en desarrollo habían considerado de carácter prioritario en el Consejo Económico y Social y en la Asamblea General y al que se ha hecho amplia referencia en los capítulos anteriores. Los estudios de CEPAL constituyeron uno de los antecedentes más importantes en lo que he llamado la batalla del financiamiento externo.

También lo fueron sus sugerencias en el sentido de que las inversiones en capital social son indispensables para crear condiciones propicias a las inversiones privadas, cuya ausencia o insuficiencia afectaba al desarrollo en forma directa. A ello se agregaba la situación de las inversiones privadas que, una vez descontadas las remesas por repatriaciones, amortizaciones y servicios financieros, arrojaban saldos negativos. En estas circunstancias, se hacía necesario recurrir al

financiamiento público interno, lo que significaba muchas veces producir déficit fiscal con los consiguientes efectos negativos para la economía del país. Como posibles soluciones a este problema, la CEPAL sugirió el establecimiento de metas de inversión que deberían acordarse internacionalmente y la creación de un Fondo Especial dentro del sistema interamericano.

Entre los obstáculos al desarrollo señalados por la Comisión, se había destacado la debilidad de la capacidad para importar, tan necesaria para el proceso de industrialización. Era preciso, entonces, encontrar los medios para remediar esta situación; se presentaban dos caminos principales. El primero y el más difícil, pues no dependía sólo de América Latina, era la reordenación del comercio mundial de manera que el intercambio entre los países de la región, y en general de todos los menos desarrollados con las grandes naciones industriales, se efectuara en términos más favorables para los primeros, invirtiendo la tendencia predominante. Es preciso recordar que después del fracaso de la Organización Internacional de Comercio, los órganos principales de las Naciones Unidas habían abandonado temporalmente la lucha por modificar el sistema de relaciones comerciales. El segundo camino consistía en el aumento sustancial del comercio intralatinoamericano mediante acuerdos bilaterales o multilaterales y otros medios tradicionales y, con un criterio más ambicioso, mediante la integración económica.

El resultado de todas estas investigaciones, sus conclusiones y los posibles campos de acción que de ellas se deducían, se consultaron en forma extensa con funcionarios de los gobiernos y se sometieron a la crítica de grupos y personas calificadas con el fin de asegurar que no se alejaron de la realidad de los países. Para este propósito se utilizaron diversos métodos, entre otros las reuniones de expertos gubernamentales o independientes y, en ciertos casos, las reuniones de personalidades.



## V

### La Décima Conferencia Interamericana

La más importante de las reuniones celebradas, por la categoría de quienes integraron el grupo, por las circunstancias que la originaron y por la trascendencia de las materias que le fueron encomendadas, fue la Junta que se reunió a invitación del Secretario Ejecutivo de la Comisión para preparar la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía que se celebraría en Quitandinha, Brasil, en noviembre de 1954.

Esta Conferencia fue convocada por la Organización de Estados Americanos y tenía, además, el carácter de Sesión Extraordinaria de su Consejo Económico y Social. A pesar de ello, se había entregado a la Secretaría de la CEPAL gran parte de la responsabilidad de su preparación. Es interesante destacar los antecedentes de este hecho bastante anormal, que tuvo su origen en la ineptitud demostrada por el sistema interamericano para satisfacer las aspiraciones de nuestra región.

La Novena Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá en 1948, que se interrumpió bruscamente por el famoso "Bogotazo", había producido grandes frustraciones en los gobiernos latinoamericanos. Como he recordado en un capítulo anterior, habían asistido con la esperanza de que en ella se establecería un Plan Marshall para la región, esperanza que el propio General Marshall se había encargado de disipar. Se acordó, sin embargo, convocar una Conferencia especial para tratar los problemas económicos y sociales, que tendría lugar en Buenos Aires dos años después. Esta se postergó por diversas razones y seis años más tarde, al efectuarse la Décima Conferencia Interamericana entre el 1º y el 19 de marzo de 1954, aún no se había efectuado.

Por este motivo, los latinoamericanos llegaron a Caracas, cuidada en que se celebró la Conferencia, con renovadas ilusiones de obtener lo que no habían logrado en Bogotá. Se equivocaron nuevamente. Estados Unidos tenía un único interés en esta reunión: que se tomara una decisión en respaldo a la acción que deseaba emprender en contra del Gobierno de Jacobo Arbenz, de Guatemala, al que consideraban esencialmente comunista. El jefe de la delegación de ese país, el Canciller Guillermo Toriello, secundado por el famoso escritor y posteriormente Premio Nóbel de Literatura, Miguel Angel Asturias, libraron con el solo apoyo de México una lucha que resultó infructuosa. Se aprobó una Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional, que incluía el siguiente párrafo: "el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e inde-

pendencia política de los Estados americanos, que pondría en peligro la paz de América y exigiría una reunión de consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes, de acuerdo con los tratados existentes”.

Como es sabido, en junio de 1954 fuerzas armadas provenientes de Nicaragua y Honduras, comandadas por el General guatemalteco Castillo Armas, invadieron Guatemala con el apoyo de Estados Unidos. Al convocarse la reunión de consulta de la OEA, los ejércitos habían ocupado el país, derrocado a Arbenz y puesto en su lugar al General invasor.

Los latinoamericanos habían concurrido a Caracas con delegaciones numerosas integradas por especialistas en asuntos jurídicos, políticos, económicos, sociales y culturales, y presididas, casi sin excepción, por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores. Tenían especial solidez en materias económicas, pues esperaban obtener las decisiones colectivas que no habían logrado en Bogotá. De nuevo sufrieron una gran decepción. John Foster Dulles, jefe de la delegación de Estados Unidos, regresó a su país inmediatamente después que se aprobó la citada Declaración. Antes de partir pronunció un discurso ante la Comisión de Asuntos Económicos, en el cual destacó que su nación se había desarrollado dentro del marco de una *“economía basada en la libertad de empresa, que impone una gran responsabilidad a la iniciativa privada”*. En esta forma, dijo, *“tratamos de desarrollar un pueblo de individuos que trabajen con ahínco, que inviertan, que aborren, que compartan”* y, más adelante, “en los asuntos económicos de varias repúblicas americanas, el gobierno desempeña un papel mucho más importante que el que consideramos conveniente para nosotros. *Algunos de vosotros podéis pensar con base en la capacidad del gobierno, mientras nosotros pensamos con base en la actividad privada*”. Al referirse a las quejas de índole económica que había escuchado contra Estados Unidos, expresó que la Conferencia era el lugar apropiado para hablar sinceramente pero, agregó, “Os recomiendo que veáis que estos asuntos no son tan sencillos como parecen a veces. Las dificultades pueden parecer relativamente pequeñas, pero también pueden sentar precedentes que tengan gran alcance y consecuencias”.

Estas palabras, que reflejaban con claridad la filosofía del Gobierno del Presidente Eisenhower, fueron pronunciadas en el tono de un padre que se dirige a sus hijos menores que desconocen aún las realidades de la vida y no hicieron sino acrecentar la molestia de los latinoamericanos. Pensaron que era una burla haber salido de sus países a pasar cuatro semanas en Caracas, presididos por sus Ministros de Relaciones Exteriores, para aprobar a regañadientes una decisión política contra el gobierno de uno de ellos y sólo escuchar consejos sobre los problemas que afectaban el bienestar de sus pueblos.

Surgió entonces la idea de que la Conferencia acordara celebrar, seis meses después, una reunión especial de Ministros de Hacienda o Economía con el propósito de tratar los problemas económicos y sociales de América Latina y las medidas necesarias para resolverlos, materia tan descuidada durante la Conferencia.

Al debatirse la propuesta que para este efecto presentó la delegación de Chile, el Secretario General de la OEA, Alberto Lleras Camargo, manifestó que la Secretaría no estaría en condiciones de preparar los informes técnicos necesarios para que la proyectada reunión tuviera alguna posibilidad de llegar a conclusiones serias y fundadas.

El observador de la CEPAL que integraba la representación de Naciones Unidas, presidida por su Secretario General recién elegido, Dag Hammarskjöld, hizo presente a la Conferencia que la Secretaría de la Comisión estaba en situación de preparar la documentación requerida. Se aceptó este ofrecimiento y se acordó convocar la reunión especial para el cuarto trimestre del mismo año, sin determinar el lugar. Posteriormente, a invitación del Gobierno de Brasil, se llegó a un acuerdo para que se celebrara en ese país.<sup>14</sup>

De acuerdo con los términos de la resolución aprobada, que indicaban que el Consejo Interamericano Económico y Social solicitaría la colaboración de la Secretaría de la CEPAL, se llegó a un acuerdo según el cual ésta prepararía "un informe sobre las medidas prácticas para el desarrollo económico, el financiamiento del desarrollo y los problemas de comercio internacional en relación con el desarrollo económico latinoamericano, así como sobre cualquier punto del temario que la Secretaría Ejecutiva estimara conveniente analizar y exponer"; y que designaría asimismo "a un pequeño número de personalidades latinoamericanas para que constituyeran una Junta Preparatoria, a la que se pediría formular recomendaciones y proyectos económicos relativos al informe preparado por aquélla".



## VI

### Preparación y realización de la Conferencia de Ministros de Hacienda o Economía

La Secretaría preparó el informe solicitado y luego lo sometió a la consideración de la Junta Preparatoria designada.

Esta fue presidida por Eduardo Frei, a la sazón miembro del Senado de Chile, quien en los años transcurridos había aumentado su prestigio no sólo en su patria sino en el plano internacional. La integraban además otras cinco personalidades representativas de diversas partes de América Latina, entre las que se destacaba Carlos Lleras Restrepo, ex-Ministro de Hacienda y posteriormente Presidente de la República de Colombia, quien ya gozaba de gran renombre dentro y fuera de su país.<sup>15</sup>

La Junta se reunió durante 25 días, en agosto de 1954, en la sede de la CEPAL en Santiago y emitió un informe en el cual se afirmaba que los puntos esenciales de la cooperación internacional que necesitaban y reclamaban nuestros países eran: el aporte del capital internacional; el acuerdo sobre líneas de acción para atenuar la influencia de los factores externos en las economías latinoamericanas, principalmente en relación con los precios de su producción exportable; una política comercial acorde con las realidades continentales; y una creciente ayuda técnica. Organizar esta cooperación, se afirmaba, "es, claro está, un interés primordial de la América Latina pero es también —y en forma muy clara— el interés de Estados Unidos".

Vale la pena reproducir algunas de las consideraciones que se hacían en la introducción del informe, pues ellas indican con gran claridad los fundamentos de las recomendaciones concretas formuladas más adelante:

"La difusión de los conocimientos y los estímulos suministrados por las invenciones que muestran al hombre común lo que es el nivel de vida de otros pueblos han dado a las masas una conciencia clara acerca de sus necesidades, y despertado exigencias más veloces que el ritmo de crecimiento capaz de satisfacerlas. No es extraño que ello haya engendrado al par que inestabilidad política, tensiones sociales cada vez más hondas que se traducen con frecuencia en lucha estéril y desinteresante para compartir un ingreso colectivo que apenas se acrecienta.

El aporte de capital internacional; el acuerdo sobre líneas de acción que atenúen la influencia de los factores externos en las economías latinoamericanas, principalmente en relación con los precios de su producción exportable; una política comercial acorde con las realidades continentales; y una creciente ayuda técnica son los puntos esenciales de la cooperación internacional que nuestros países necesitan y reclaman.

América Latina no requiere una ayuda de carácter gratuito, que sólo podría ser necesaria en casos calificados y como una excepción. No necesita correr el peligro de que medios de esa clase lleguen a crear una mentalidad de dependencia en el espíritu de sus pueblos. Lo que sí necesita es un vigoroso plan de desarrollo económico; un definido concepto de lo que pretende alcanzar y de los medios a que le es posible recurrir; una mejor organización, una firme continuidad de propósitos y la decisión de afrontar determinados sacrificios y restricciones.

América podrá llegar a ser ejemplo y prueba de que los hombres pueden vivir digna, libre y pacíficamente. Para ello es necesario que la solidaridad continental halle sólido fundamento en una cooperación económica cada vez más intensa y eficaz”.

Las sugerencias de la Junta, que de hecho recogían las tesis de la CEPAL, dieron forma a 18 proyectos de recomendación que se sometieron a la consideración de la Conferencia de Ministros. Abarcaban cuatro grupos de materias: financiamiento del desarrollo; medidas para atenuar la vulnerabilidad económica; política de comercio exterior; y asistencia técnica.

Entre las del primer grupo eran principalmente importantes las relativas al establecimiento de una meta de inversiones; a varias medidas que se sugerían a las instituciones de crédito internacional; a la creación de una Junta Consultiva de Desarrollo Económico compuesta por representantes de las Naciones Unidas, la OEA, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportaciones e Importaciones y, sobre todo, a la creación de un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero.

En el grupo de medidas para atenuar la vulnerabilidad económica, se recomendaban algunas de carácter interno; otras de política anticíclica para su aplicación por parte de las instituciones de crédito internacional y el Fondo Monetario Internacional; aún otras se referían a la Comisión sobre Comercio Internacional de Productos Básicos; y, por último, un procedimiento de consulta en materia de excedentes agrícolas.

Respecto a la política comercial se recomendaban medidas de protección industrial y desarrollo agrícola; de política comercial de Estados Unidos hacia América Latina; de política comercial de materias primas estratégicas; y de liberalización del comercio intralatinoamericano.

En lo que se refiere a asistencia técnica, se formulaban diversas recomendaciones acerca de la forma de otorgarla y se señalaba la necesidad de programarla en forma que se ajustara a las necesidades del desarrollo; además, se hacían sugerencias a los gobiernos y a las instituciones pertinentes.

El informe de la Junta y sus recomendaciones constituían un conjunto de medidas que eran en realidad un muy ambicioso plan general de cooperación interamericana para impulsar el desarrollo de nuestra región. En él se propiciaban soluciones demasiado audaces para su época que básicamente se apartaban de la filosofía de la Administración Eisenhower, por lo que se esperaba encontrarían una cerrada oposición de parte de Estados Unidos.

Este país llegó a Quitandinha, donde se celebró la reunión, con una fuerte delegación encabezada por su Secretario del Tesoro, George Humphrey (a quien no debe confundirse con Hubert Humphrey, Senador del mismo apellido, pro-

gresista, candidato demócrata a la presidencia de su país en 1970), dispuesta a ejercer toda su influencia para que no prosperara lo que consideraban un verdadero complot en su contra.

Humphrey, en su primer discurso, transmitió un mensaje de saludo del Presidente Eisenhower en el que éste, en una muestra de poca sicología y bastante desconocimiento de la idiosincracia latinoamericana, ofreció el comienzo de la política del "*Good-partner*" (buen socio), que significaba un paso hacia adelante en relación con la política del "*Good-neighbor*" (buen vecino), a través de la cual Roosevelt había adquirido popularidad en la región; esto se prestó a comentarios jocosos de las delegaciones.

En su larga exposición el Secretario del Tesoro no se limitó a repetir conceptos similares a los expresados en Caracas por Foster Dulles. Dijo, por ejemplo, que como un comercio internacional estable y en expansión era la mejor garantía de una economía sólida en el hemisferio su gobierno, para asegurarlo, haría los mayores esfuerzos tendientes a mantener una economía sana y fuerte en Estados Unidos.

Los delegados de Estados Unidos combatieron prácticamente todas las recomendaciones de la Junta Preparatoria, con bastante éxito. Carlos Lleras Restrepo, miembro de la delegación de Colombia, dio inútilmente una batalla tenaz e inteligente para tratar de imponer dichas recomendaciones, presentadas a la Conferencia por Prebisch en una brillante exposición. Esta posición no sólo molestó a la delegación estadounidense sino a Eugene Black, Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, quien sin percatarse de que estaba hablando con los audífonos puestos, exclamó en voz alta, en forma audible para sus vecinos y no para sí mismo, "¿Quién se cree este hombre para venir a darnos consejos?".

Los resultados de la Conferencia no pueden calificarse sino como un gran fracaso. La posición intransigente de Estados Unidos por una parte y la extrema debilidad de los latinoamericanos, por la otra, no permitieron avanzar en el camino trazado por los miembros de la Junta Preparatoria, que representaba aspiraciones de profundo arraigo en la región.

En la actitud de las delegaciones se hizo sentir la posición del Brasil, que, además de tener gran influencia en cuanto país huésped, se hizo cargo de la Secretaría de la Conferencia. Actuó como Secretario General el Embajador Mauricio Nabuco, hombre conservador y autoritario que demostró poca simpatía hacia la delegación de la CEPAL y las ideas que representaba. El Presidente Getulio Vargas había fallecido en circunstancias trágicas y ocupaba su cargo el Vicepresidente Joao Café Filho, quien se rodeó de asesores muy diferentes de los economistas brillantes y progresistas que habían secundado al primero.

Al examinar las recomendaciones aprobadas es imposible no sentir una muy penosa impresión. En la mayoría de ellas, el título menciona las materias de las sugerencias de la Junta; sin embargo, en la parte resolutive, desaparecía lo esencial. Se empleó aquí, abundantemente, un procedimiento muy utilizado en reuniones internacionales. En lugar de oponerse en forma directa al fondo de una propuesta, se dice que ésta es muy interesante y se sugieren modificaciones que terminan por restarle toda sustancia.<sup>16</sup>

No obstante, una recomendación de la Junta Preparatoria recibió la aprobación de la Conferencia. Fue la relativa a la creación de un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero.

En realidad, el establecimiento de una institución de crédito para la región era una antigua aspiración latinoamericana. Desde 1889, año en que se propuso por primera vez en la Primera Conferencia Internacional Americana, se planteaban diversas iniciativas que se repetían periódicamente. En 1940 se llegó a un acuerdo formal y se aprobaron unos estatutos; pero, finalmente, éste no fue ratificado por las partes al desistirse Estados Unidos, que ya consideraba la creación de un Banco Mundial. El proyecto de creación de un Banco, unido a una propuesta de Venezuela para establecer una Corporación de Fomento, se discutió en la Novena Conferencia Internacional Americana, la que confió al Consejo Interamericano y Social (CIES) estudios sobre la materia por intermedio de un comité especializado. El informe emitido fue considerado por el CIES en 1950, el cual dictaminó que al parecer no era factible o aconsejable crear instituciones de esta naturaleza.

A la recomendación de la Junta Preparatoria se unió una propuesta de la delegación de Chile presentada durante la reunión de Quitandinha. El tema fue objeto de largos y acalorados debates, en los cuales la delegación de Estados Unidos se opuso a la idea, insistiendo en que las instituciones existentes, en especial el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de Exportaciones e Importaciones bastaban para las necesidades de la región y, además, que las Naciones Unidas estaban considerando el establecimiento de un Fondo Especial para el Desarrollo (el mismo que ese país torpedeó, como se ha relatado).

La defensa de la iniciativa fue encabezada por la delegación chilena, presidida por Jorge Prat, en ese momento Ministro de Hacienda, e integrada además por el Presidente del Banco Central, Arturo Mashke, y el Gerente General del mismo, Felipe Herrera. Los tres eran entusiastas partidarios de la idea.

La Conferencia decidió crear un grupo de nueve expertos de los Bancos Centrales y de la CEPAL para analizar las iniciativas y preparar la propuesta final. Este grupo, en el que tuvo participación preponderante José Antonio Mayobre, entonces Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, redactó un proyecto conocido como "Proyecto de Santiago", base de la creación, en 1959, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

No es ésta la ocasión para hablar de la muy importante labor llevada a cabo por este Banco. Sin embargo, no podría dejar de mencionar que sobre todo en sus 10 primeros años, bajo la brillante presidencia de Felipe Herrera, hizo un aporte eficaz al desarrollo económico y social de la región y participó en un gran número de iniciativas en beneficio de América Latina, algunas originadas en la propia institución. Incluso antes de que lo hiciera el Banco Mundial, el BID financió proyectos de mejoramiento social y de desarrollo agrario.

La demora de casi cinco años entre la presentación del "Proyecto de Santiago" y la creación del BID se debió a la falta de aprobación por parte de Estados Unidos, sin la cual el Banco no podía establecerse. Para obtenerla se precisó una variación importante en la política del gobierno de este país. Diversos factores contribuyeron a ello. Tal vez los más dignos de mencionar son el lanzamiento de la operación panamericana por parte del Presidente Juscelino Kubitschek, del Brasil, y un cambio personal en la visión del Presidente Eisenhower, en quien, ya casi al final de su segundo período presidencial, influyó su



hermano Milton S. Eisenhower, Presidente de la Universidad John Hopkins. Este, tras haber recorrido América Latina en misión oficial, presentó un informe que reflejaba las realidades que había observado y recogía un buen número de inquietudes de la población y de los dirigentes de la región.<sup>17</sup>

En esta nueva actitud desempeñó también un papel destacado el Subsecretario de Estado, Douglas Dillon, un millonario miembro del Partido Republicano, de mente muy abierta, con gran comprensión de los problemas de los países en desarrollo y simpatías por América Latina. El Presidente Kennedy, no obstante su filiación política, lo designó más tarde Secretario del Tesoro.



## VII

### **El comercio exterior y la integración económica: la ALALC y el Mercado Común Centroamericano**

Como se ha expresado, el comercio exterior constituyó desde sus comienzos una de las principales preocupaciones de la CEPAL. Las formas de aumentar y diversificar las exportaciones, de obtener mercados seguros y estables y condiciones más favorables para el intercambio, fueron materia de numerosas resoluciones aprobadas por los gobiernos, de reuniones de expertos y de investigaciones llevadas a cabo por la Secretaría. En diferentes estudios se observaron las tendencias del comercio y su dirección y se analizaron cuestiones puntuales tales como la política comercial, los pagos, el transporte marítimo, el intercambio de determinados productos y, muy especialmente, el comercio intralatioamericano.

Al disponer de suficiente información, se estimó que había llegado el momento de la acción y los gobiernos decidieron crear un Comité de Comercio como organismo subsidiario permanente de la CEPAL, el que se reunió por primera vez en noviembre de 1955. Este acordó solicitar a la Secretaría la constitución de un grupo de expertos encargado de proyectar "la estructura de un mercado regional que contribuyera al sano desarrollo de las industrias latinoamericanas, especialmente las básicas, mediante la reducción de los costos y la ampliación de los mercados". Se iniciaba así el movimiento que terminaría cinco años después con la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual junto con el Mercado Común Centroamericano que se le había anticipado y al que me referiré más adelante, iniciaron la formación de esquemas de integración en la región. En ellos participan hoy todos los países de América Latina y el Caribe, menos Cuba, Haití, Panamá, República Dominicana y Suriname, que por diversos motivos de orden político o de la peculiaridad de sus economías no han estado en condiciones de hacerlo.

De todas las acciones producto de las iniciativas originadas en CEPAL, pocas han tenido mayor trascendencia que este movimiento hacia la integración económica. La idea de la integración no era nueva; había surgido junto con la independencia inspirada por Bolívar, el gran visionario. Después de él había quedado latente como una aspiración más bien romántica, aunque no faltaron estadistas y pensadores, como Andrés Bello, que esbozaron posibles formas de integración económica.

A fines del siglo pasado y comienzos del presente, con el aumento de los intereses de Estados Unidos en América Latina y el incremento de su influencia, toman fuerza más bien las ideas interamericanas que tenían en la Unión Panamericana una institución para promoverlas. Hasta fecha reciente, no han faltado propuestas para un arreglo preferencial entre los países de las dos Américas.

El gran mérito de la CEPAL consistió en propiciar la integración económica de América Latina como un elemento importante para impulsar el desarrollo de sus países y en proporcionar un sólido fundamento teórico que la justificara. Este se basaba en que "el futuro industrial de la región y especialmente de las industrias básicas, además de otros factores, requiere mercados amplios que le permitan una dimensión económica adecuada y producción a bajos costos en condiciones competitivas", y en que "los mercados de estos países, tomados cada uno de ellos individualmente, pueden ser insuficientes para posibilitar el desarrollo de las industrias antedichas sobre bases técnicas eficaces".

El grupo de trabajo cuya formación se había solicitado a la Secretaría se reunió por primera vez en Santiago en febrero de 1958. Lo integraron personas de alta categoría y reconocida autoridad, que dieron especial peso a su dictamen.<sup>18</sup> Cumpliendo con lo solicitado, presentó las bases para la estructuración de un mercado regional abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos, "dentro del marco de un acuerdo general y en tal forma que las concesiones que se otorguen no sean exclusivas y se extiendan automáticamente a los otros países adherentes o que se adhieran en el futuro". Respetando el tratado multilateral de libre comercio y de integración económica de América Central, firmado unos meses antes en Tegucigalpa, se señalaba que básicamente el acuerdo del mercado regional no significaba que los países vinculados por razones de proximidad geográfica o comunidad de intereses económicos no pudieran realizar negociaciones circunscritas a ellos.

Estas recomendaciones significaban un gran paso adelante, pero ello no quería decir que los gobiernos estuvieran dispuestos a establecer un mercado común o una zona de libre comercio. Es cierto que en esos momentos existía en América Latina un gran movimiento de opinión pública en favor de un esquema de integración, en el que no tenían escasa influencia los acontecimientos de Europa. En marzo del año anterior se había firmado en Roma el tratado que creaba el Mercado Común Europeo, con el cual se terminaba el proceso de integración iniciado seis años antes mediante el establecimiento de la Comunidad del Hierro y el Acero. Si las naciones del viejo continente olvidaban tradicionales rivalidades y los odios y resquemores de dos atroces guerras y se unían en una comunidad, ¿cómo no se podría hacer algo similar en nuestra región, en la cual los conflictos databan casi todos del siglo pasado?

Para llevar a cabo una iniciativa semejante se preveían muchas dificultades, entre ellas la gran diferencia en las dimensiones y grado de desarrollo de las economías; la falta de tradición en el intercambio comercial regional, que en el pasado había sido muy limitado; la inestabilidad monetaria de algunos países y, principalmente, la falta de decisión política. A lo anterior se agregaba la actitud vigilante de la gran nación americana del norte, atenta a que un arreglo de este tipo pudiera afectar sus intereses.

Cierto es que durante el proceso de gestación de la ALALC, Estados Unidos no mostró antagonismo. Tuvo una posición más bien cautelosa al comienzo y después concluyó que no tenía por qué resultar perjudicial y que incluso podía presentar ventajas para sus relaciones con los latinoamericanos. Durante la Conferencia Económica organizada por la OEA en Buenos Aires en 1957, el propio Douglas Dillon, quien presidía la delegación de su país, aseguró al representante de la CEPAL que su gobierno no se oponía a la idea y apoyaba las

acciones de la Comisión. Ese mismo año el Gobierno de Estados Unidos envió a la CEPAL un memorándum oficial en el que manifestaba que lograr una integración económica más estrecha en América Latina era un objetivo altamente deseable y que "la creación de uniones aduaneras en América Latina, o la designación de ciertas 'zonas de libre comercio', sería bien recibida por Estados Unidos siempre que se ajusten a las normas establecidas en el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)".

El grupo de trabajo se reunió por segunda vez en febrero de 1959 en México<sup>19</sup> y redactó un documento que constituía un verdadero anteproyecto de Acuerdo, cuyas 12 cláusulas especificaban las modalidades de una zona de libre comercio con vistas a su gradual transformación en una unión aduanera. Tomó como base de trabajo para la redacción un informe preparado por la Secretaría de la CEPAL sobre "Posibles alternativas para el establecimiento del mercado regional latinoamericano".

Las propuestas del grupo de trabajo se discutieron de manera amplia, no sólo en reuniones técnicas dentro y fuera del ámbito de la CEPAL. En septiembre del mismo año condujeron a la firma de un acta en que siete países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay anunciaban su decisión de suscribir un Tratado de Zona de Libre Comercio. En febrero del año siguiente los gobiernos de estos mismos países, y además el de México, firmaron el Tratado de Montevideo, que dio origen a la ALALC. El Tratado fijó un plazo de 12 años, a contar de la fecha de su entrada en vigor, para la eliminación gradual de los gravámenes y las restricciones de todo orden sobre la importación de productos originarios de los territorios de cualquier parte contratante.

Más tarde se adhirieron al Tratado Colombia, Ecuador y Venezuela. En una palabra, éste incluía toda América del Sur y además un país de la importancia de México. En total, los firmantes representaban más del 90% del comercio de toda la región.

El método empleado era lento y engorroso. La liberalización se efectuaba por medio de negociaciones anuales sobre la base de reciprocidad de concesiones, y la meta de 12 años se extendió a 20 en 1969. Aun así, la insatisfacción de las partes fue en aumento y en 1980 se suscribió un nuevo Tratado, mediante el cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en el cual se abandonó el objetivo concreto de establecer una zona de libre comercio y se eliminaron los compromisos de metas cuantitativas y temporales; se introdujeron, en cambio, disposiciones para facilitar la concertación de acciones parciales entre países y grupos de países.

Estos resultados están muy lejos de lo concebido por la CEPAL hace 30 años, es decir llegar a un mercado común en el que se eliminarían todos los derechos y restricciones entre los países de la región. Las implicaciones de esta solución eran muy vastas. Entre otras, habría significado hoy una América Latina de cerca de 400 millones de habitantes con un comercio de casi 150 mil millones de dólares al año, en condiciones de negociar como una unidad con el resto del mundo y enfrentarse con éxito con los grandes bloques económicos.

Cabe preguntarse por qué esto no ha sido posible. Existen muchas razones. Sin embargo, es difícil dudar que la más importante ha sido la falta de voluntad política de nuestros gobiernos, nacida de carencia de visión, de envidias y, en algunos casos, de debilidad ante presiones extranjeras. El ejemplo de Europa es

elocuente. La decisión de establecer allí el Mercado Común fue netamente política. Tuvo ese continente la gran suerte de contar en la época de la posguerra con grandes estadistas, entre ellos Adenauer, en Alemania, De Gasperi, en Italia, Robert Schumann en Francia y Spaak, en Bélgica. En un momento crucial para sus países tomaron la decisión de formarlo; después llamaron a los expertos para que estudiaran la mejor manera de llevar a la práctica lo que habían ya acordado.

En América Latina se actuó en forma muy diferente. Aquí un grupo de técnicos con visión del futuro, unidos a otros hombres igualmente visionarios, que ocupaban importantes cargos oficiales, pero sin poder de decisión, concibieron un esquema que estimaban de vital importancia para el porvenir de sus países, estudiaron mecanismos y procedimientos y trataron de convencer a los gobernantes. Estos o no participaron de la misma convicción o no tuvieron la voluntad, la imaginación o el coraje que requería esta empresa.

Hubo, sin embargo, dos verdaderos hombres de Estado, los Presidentes Eduardo Frei de Chile y Carlos Lleras Restrepo de Colombia, quienes sí hicieron todo lo posible para que el gran objetivo se realizara.

Sólo dos meses después de iniciar su período presidencial, Frei envió, en enero de 1965, una carta a cinco personalidades de gran prestigio que dirigían organismos internacionales o tenían una larga trayectoria latinoamericanista. Ellos eran Carlos Lleras Restrepo, Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría.<sup>20</sup> En esa carta, después de subrayar el hecho de que "la marcha hacia la integración latinoamericana se había vuelto lenta y engorrosa y que parecían agotarse las posibilidades de avanzar dentro del presente sistema de minuciosas negociaciones arancelarias", les solicitaba estudiaran la mejor manera de superar esta situación y presentaran fórmulas concretas para acelerar la integración.

Iniiciaba la carta expresando:

"Las conversaciones que tuve últimamente con don Raúl Prebisch acerca de la integración económica, así como las que he tenido en otras ocasiones con ustedes, me han fortalecido en la idea de que ha llegado el momento decisivo para crear una institucionalidad eficaz que impulse vigorosamente la formación del Mercado Común Latinoamericano, a fin de lograr sobre bases firmes aquel objetivo vital para nuestros pueblos."

y más adelante se preguntaba:

"¿Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestras economías en compartimentos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo, entre pueblos afines, indisolublemente unidos por la geografía y la cultura, frente a otros vastos conglomerados que multiplican su progreso precisamente por su espíritu unitario?"

Para terminar explicaba el porqué de la solicitud que presentaba a los destinatarios de la carta:

"Lo único que busco al escribirles son resultados. Quiero colocarme en la posición más medida, sin querer plantear de mi parte sugerencias ni planes.

He pensado largamente cómo pudiéramos afrontar estos hechos. Comprendo que cualquier paso no suficientemente medido pudiera perturbar

más que ayudar y cuán inconveniente sería una posición que significara adelantarse o pretender presentar ideas propias que pudieran colocar a una nación o a un gobierno como tomando iniciativas y determinaciones que no le correspondieran o que lastimaran a otras.

Es por eso que he pensado que una proposición hecha por personas imparciales de alta calidad técnica, sin implicancia de orden político o nacional, eliminaría cualquier dificultad o suspicacia y nos permitiría examinar todo el problema de una manera positiva y creadora, en beneficio sólo del objetivo que se persigue y al cual vemos ligado el futuro de nuestros pueblos. Si no lo logramos, no nos quejemos después de que nuestra voz no tenga la gravitación suficiente para conseguir lo que nuestros pueblos merecen en justicia dentro del intercambio en el comercio mundial".

En respuesta a la petición de Frei las cinco personalidades, que se encontraban entre los fervientes partidarios de la integración, elaboraron un extenso informe con proposiciones concretas a los presidentes latinoamericanos.<sup>21</sup> Si no tuvieron éxito ante los demás gobiernos fue por la falta de decisión política a que acabo de referirme.

La elección de Carlos Lleras Restrepo para la presidencia de su país fortaleció la acción que tanto deseaba Frei. Habían iniciado una gran amistad desde los días en que participaron juntos en la Junta Preparatoria de la Conferencia de Quitandinha, compartían muchos puntos de vista sobre las realidades de nuestras naciones y ambos estaban convencidos de la necesidad de la integración. Desgraciadamente Chile y Colombia eran sólo países medianos desde el punto de vista económico y aunque lucharon tenazmente no lograron que los más fuertes adhirieran a sus ideas.

Ante esta situación, los dos Presidentes estimaron que una forma de acelerar el proceso era comenzar por la integración de la subregión de la cual formaban parte y promovieron la idea ante los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. Se formó así el Pacto Andino, tras firmarse el Acuerdo de Cartagena de Indias en octubre de 1969.

Infelizmente Chile, uno de los auspiciadores del Pacto, lo abandonó durante el presente gobierno militar. Este no participaba de las ideas integracionistas de sus predecesores Frei y Allende, quienes habían continuado con entusiasmo en el esquema.

No creo, sin embargo, que haya sido en vano todo el gran esfuerzo iniciado por la CEPAL, que terminó en forma incompleta en la ALALC y su sucesora, la ALADI. Ante la gran crisis económica que atraviesa América Latina, muchos vuelven hoy los ojos nuevamente hacia una verdadera integración económica. Sería extraño que la ceguera fuera permanente, y que la meta con que soñaron los primeros impulsores del mercado común no se alcanzara algún día.

En todo caso es imposible menospreciar lo alcanzado, por mezquino que nos parezca en relación a la gran aspiración integradora. Según informes de la CEPAL, el comercio intrarregional, medido por las exportaciones, aumentó 11 veces entre los años 1960 y 1978; algo más del 60% de éstas fueron de productos manufacturados. En el mismo período, las exportaciones al resto del mundo se incrementaron sólo casi seis veces.

El Mercado Común Centroamericano, en el que la CEPAL ha tenido tan activa participación, presenta características que lo diferencian fundamental-

mente del que acabamos de examinar, y resulta comparable por tratarse de un número reducido de países de pequeña dimensión y con economías de menor desarrollo. Sin embargo, sus realizaciones han sido mayores y lo serían aún más si los países integrantes no hubieran experimentado los enormes conflictos internos y externos que sufren en la actualidad.

Los cinco países del Istmo Centroamericano que iniciaron un proceso de integración en 1951, es decir Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, habían constituido en los primeros años de su vida independiente una federación que se disolvió en 1838. Desde esa época habían realizado varios intentos de unión de diverso tipo y tenían, por lo tanto, una tradición que facilitó el nuevo movimiento.

Panamá constituía un caso aparte. Su independencia databa sólo de 1903, año en que se separó de Colombia con la ayuda de Estados Unidos, que promovió la secesión al no lograr un acuerdo con este país sobre un tratado para la construcción del Canal. Esta falta de vínculos anteriores y las peculiaridades de su economía hicieron que Panamá no participara en el esquema de integración.

Los cinco, aparte de las razones de carácter histórico, tenían otras muy poderosas, de diferente índole. Juntos sumaban una extensión de poco más de 440 000 kilómetros cuadrados, o sea equivalente en América del Sur a la de Paraguay; su población en 1951 era de 9 millones; el comercio exterior dependía de cuatro productos, café, algodón, cacao y banano, que constituían el 90% de la exportación total; el comercio intracentroamericano representaba del 3 al 4% de las importaciones totales, y sus industrias se limitaban casi exclusivamente a textiles, cemento y cerveza.

Los comienzos del Mercado Común Centroamericano fueron también muy diferentes a los de la ALALC. En este caso existió desde sus inicios una participación directa de los gobiernos por intermedio de sus Ministros de Hacienda o Economía. Tres de ellos, Manuel Noriega Morales, de Guatemala; Jorge Sol Castellanos, de El Salvador; y Enrique Delgado, de Nicaragua, hombres jóvenes de excelente formación académica, conscientes de la necesidad de impulsar el desarrollo de sus países e imbuidos del ideal centroamericanista, asistieron como delegados al Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL en México, en 1951. Allí tomaron contacto con Prebisch y sus colaboradores de la Secretaría y analizaron con ellos los problemas de la subregión.

En un documento que presentaron a la reunión, hicieron presente "el interés de sus gobiernos en desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte de sus respectivos países, en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios mediante el intercambio de productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés" y manifestaron su deseo de que "la Secretaría de la Comisión proporcione a los gobiernos mencionados la cooperación necesaria para el estudio y desarrollo de dichos planes".

La Comisión tomó nota del deseo de los centroamericanos y, junto con encomendar a la Secretaría que estudiara las medidas o proyectos que permitieran la realización gradual de la integración, invitó a los gobiernos de Centroamérica a que "en la oportunidad que determinen procedan a la formación de un comité de cooperación económica, integrado por los ministros de economía o por



sus delegados, que actúe como organismo coordinador y como órgano de consulta del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, tanto para orientar los estudios como para considerar las conclusiones de los mismos".

En dicho período de sesiones se había acordado la creación de una subsede de la CEPAL en México, que se ocuparía de las materias que interesaran a este país, Centroamérica y las naciones del Caribe. Esta oficina comenzó a funcionar inmediatamente en locales proporcionados por el Gobierno de México y algunas de sus primeras tareas fueron las relaciones con la integración centroamericana.

Después que la Secretaría reunió los elementos preliminares de apreciación sobre la economía de la subregión, el propio Prebisch, junto con funcionarios de la Subsede, realizó en los últimos meses de 1951 un recorrido por todos los países del Istmo para ponerse en contacto con las autoridades económicas y financieras y con representantes de las actividades privadas y de los sectores obreros, y discutir ampliamente los problemas de desarrollo e integración económica. Con base en esta información, el Secretario preparó una serie de informes que puso a disposición del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en una primera reunión celebrada en Tegucigalpa, en agosto de 1952.

El Comité, en esta reunión y en las siguientes, estudió una fórmula multilateral para promover el libre comercio entre los cinco países y dar contenido industrial a dicho intercambio. La Secretaría de la Subsede, dirigida por el mexicano Víctor Urquidí, economista de prestigio internacional,<sup>22</sup> llevó a cabo entre 1953 y 1956 diversos estudios que sirvieron de base a los Ministros para considerar en 1957 un primer proyecto de tratado multilateral de libre comercio y un proyecto de régimen de industrias centroamericanas de integración.

En 1958 el Comité recomendó a los gobiernos del área la firma de dos instrumentos y en el mes de junio, éstos suscribieron el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. De acuerdo con estos tratados, el Mercado Común Centroamericano se concibe como una zona de libre comercio que se perfeccionaría en un plazo de 10 años con el propósito de llegar a constituir una unión aduanera; a la vez se promovería, de manera coordinada, el establecimiento y la ampliación de industrias que requieran tener acceso al mercado de conjunto.

La integración centroamericana no sólo se concibió y se llevó a la práctica a través de medidas comerciales. Además del mencionado régimen de industrias, se estableció el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) y se completó una red caminera que unió a los cinco países. El Comité de Cooperación creó tres subcomités —el de comercio, el de coordinación estadística y el de vivienda, edificación y planeamiento— y diversos grupos de trabajo sobre desarrollo agrícola, industria textil, energía eléctrica y varias otras materias, con el fin de coordinar las acciones de cada país y avanzar hacia la integración.

El programa parecía marchar sin mayores inconvenientes hasta el momento en que repentinamente, sin notificar al Comité, a Costa Rica ni a Nicaragua y sin que la CEPAL tuviera previo conocimiento, los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron un Tratado de Asociación Económica mediante el cual establecieron una zona de Libre Comercio que habría de

convertirse en una unión aduanera en el plazo de cinco años. Se estipulaba el establecimiento de una administración aduanal común que se repartiría equitativamente las recaudaciones, y asimismo libre circulación de cualquier clase de productos, cualquiera fuese su origen; es decir, se incluían los importados.

Pronto se supo lo sucedido. Funcionarios del Gobierno de Estados Unidos habían promovido la idea e incluso colaborado en la redacción del Acuerdo, y habían ofrecido financiamiento para el Fondo de Desarrollo y Asistencia que contemplaba el Tratado y cuyas funciones serían las de un organismo de fomento y crédito destinado a contribuir a la realización de obras básicas —carreteras y otras— y al establecimiento o ampliación de empresas industriales y agrícolas. No se especificaba cómo se constituiría el Fondo pero, al parecer y por la lucha que hubo de librarse más tarde al establecerse el Banco Centroamericano de Integración, se trataba de un banco mixto con participación del Estado y de intereses particulares que tendrían el control de su administración.

El nuevo Tratado no sólo era incompatible con el Tratado Multilateral; además significaba suprimir la idea de coordinación industrial y, más aún, tratar de llevar a cabo el programa en el marco de una economía liberal, limitando el papel planificador del Estado.

Los dos Ministros de Economía de los países excluidos recurrieron a la Secretaría de la CEPAL y Alfonso Santa Cruz, quien había sucedido a Víctor Urquidí el año anterior, visitó a los cinco Gobiernos junto con el Ministro Alfonso Rochac, de El Salvador, quien se interesaba por buscar una solución satisfactoria para todos. Como resultado de estas gestiones se acordó celebrar en abril de 1960 una reunión extraordinaria del Comité Centroamericano, realizada en San José, Costa Rica, a la que concurrieron los cinco participantes y en la cual se acordó solicitar a la Secretaría la elaboración de un proyecto de convenio centroamericano de integración acelerada.

La Secretaría de la Subsele trabajó activamente en la preparación de un nuevo Tratado, en consulta permanente con los gobiernos. Para estos trabajos la Secretaría contaba con un excelente equipo, en el que debe destacarse a Cristóbal Lara Beutell, Director Adjunto, quien ocuparía después el cargo de Director de la Subsele, Carlos Manuel Castillo, de Costa Rica, sucesor más tarde de Cristóbal Lara y luego Ministro de Hacienda, diputado y, por último, Vicepresidente de la República de Costa Rica, y Rafael Izquierdo. Lara e Izquierdo, nacidos en España, habían salido de allí muy jóvenes acompañando a sus padres para radicarse en México, país que en forma tan generosa recibió a los republicanos españoles al final de la guerra civil. Ambos habían adquirido la nacionalidad mexicana. Cristóbal Lara continuó sirviendo a las Naciones Unidas por un largo período en importantes cargos y fue llamado después por su gobierno para desempeñar la destacada posición de Subdirector General de la Nacional Financiera. Rafael Izquierdo abandonó tempranamente la CEPAL, a solicitud también del gobierno mexicano para servir en puestos de responsabilidad.

El proyecto elaborado por la Secretaría, después de un período de consultas y reuniones técnicas, fue aprobado por el Comité de Cooperación y recomendado a sus respectivos gobiernos. El 13 de diciembre de 1960 los plenipotenciarios de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron en Managua el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que, según estipulación expresa de una de sus cláusulas, prevalecería sobre el Tratado Multilateral

de Libre Comercio e Integración y sobre los demás instrumentos de libre comercio suscritos bilateral o multilateralmente entre las partes contratantes.

Costa Rica declaró no estar preparada para suscribirlo, pero adhirió dos años después.

En el nuevo Tratado las partes acordaron establecer entre ellas un mercado común que debería quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigencia y se comprometieron además a constituir una unión aduanera entre sus territorios, a perfeccionar una zona centroamericana de libre comercio en un plazo de cinco años y a adoptar un arancel centroamericano uniforme en los términos del Convenio Centroamericano sobre Equipación de Gravámenes a la Importación, que habían acordado en 1959.

En una de sus cláusulas, los gobiernos declararon adoptar todas las disposiciones del Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y, en otra, acordaron establecer el Banco Centroamericano de Integración Económica, el cual debía actuar como instrumento de financiamiento y promoción del crecimiento económico integrado, sobre una base de equilibrio regional.

El Tratado se limitó a crear el Banco y a señalar sus fines sin especificar mayores detalles. El Comité de Integración, sin embargo, encomendó a la Secretaría la elaboración de un proyecto detallado. En el texto que ésta preparó se contemplaba una institución con capitales aportados por los gobiernos y administrada por éstos. Mientras se trabajaba en la elaboración del proyecto, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento preparó otro por su cuenta y envió una misión a Centroamérica con el objeto de proponerlo a los gobiernos. Sus características eran las descritas en párrafos anteriores, al referirme al proyectado Fondo de Desarrollo y Fomento incluido en el proyecto tripartito. Los gobiernos optaron por el texto que proponía la CEPAL y el Banco se constituyó en 1961. Los Estados contribuían a su capital con cuatro millones de dólares cada uno y, para iniciar sus actividades, obtuvieron diez millones del Banco Interamericano de Desarrollo que, bajo la presidencia de Felipe Herrera, no quiso estar ausente de esta empresa integracionista. El Gobierno de Estados Unidos contribuyó con otros diez millones gracias a la intervención personal de Douglas Dillon.

Naturalmente, la integración de América Central ha sufrido debido a los enormes trastornos experimentados por la región desde 1969. La ruptura de relaciones entre El Salvador y Honduras en ese año y luego la guerra civil que terminó con la feroz dictadura de medio siglo de la dinastía Somoza en Nicaragua; la lucha de esta nación para mantener su independencia desde que se estableció el nuevo gobierno y la verdadera guerra civil que tiene dividido a El Salvador, a lo que deben agregarse los efectos de la recesión mundial, han deteriorado en forma considerable no sólo la economía sino también las condiciones en que vive la población centroamericana. Hoy esta región débil e indefensa de América Latina se ha convertido en un centro neurálgico de la gran contienda ideológica política que divide a la humanidad, lo que es motivo de justificada preocupación para toda la comunidad mundial que ve en aquella situación —en la cual reinan la amenaza externa y las injusticias internas— el foco explosivo de una conflagración universal.

Es necesario tomar en cuenta estos hechos para evaluar los resultados del programa de integración y es digno de admiración que, a pesar de lo sucedido, aún subsista. Las instituciones comunes se mantienen y las corrientes comerciales establecidas han sufrido menos de lo que podía esperarse.

El aumento del comercio interzonal desde la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana ha sido espectacular. De acuerdo con las cifras de la CEPAL éste, medido por las exportaciones, pasó de 30.9 millones de dólares en 1960 a 860.7 millones en 1978. El 90% de las exportaciones fueron manufacturas, hecho que demuestra fehacientemente el éxito del esquema y el progreso de la industrialización. En un libro publicado en 1978 por la Brookings Institution<sup>23</sup> sobre la integración económica centroamericana, se afirma que desde todo punto de vista el Mercado Común Centroamericano debe juzgarse como uno de los esfuerzos de integración de mayor éxito entre los países en desarrollo.

## VIII

### Las reformas estructurales y la Alianza para el Progreso

Al comenzar la década de los sesenta, América Latina presentaba un cuadro muy diferente del que existía recién terminada la Segunda Guerra Mundial. La población, que crecía a un ritmo de 2.7% anual, había sobrepasado los 200 millones. Se dividía casi por igual entre el campo y las ciudades, y como los habitantes de éstas crecían a un ritmo de 7%, pronto la mayoría de la población sería urbana. Peor aún, el incremento se concentraba más y más en las grandes ciudades, creando enormes presiones en la economía y una multitud de problemas sociales y ambientales.

En la última década el producto y el ingreso habían aumentado en toda el área, a un promedio acumulativo de 4.7% que, dado el incremento de la población, significaba un aumento per cápita de sólo 2%.

Este modesto crecimiento, que por cierto presentaba variaciones apreciables entre países, no se reflejaba en las condiciones de vida de la población, por lo menos en la mayor parte de ella, pues las diferencias entre los habitantes de mayor y menor ingreso se habían acentuado. Un grupo pequeño gozaba de todos los beneficios del progreso; las grandes masas vivían en la pobreza y muchas personas en la miseria, principalmente en los cinturones marginales de los núcleos de las grandes ciudades y en ciertas áreas rurales.

Evidentemente, el crecimiento solo no bastaba: lo importante era en qué forma se crecía. Los economistas comenzaron a dudar de que al llegar al cielo San Pedro únicamente les preguntaría qué habían hecho para aumentar el producto bruto, como decía John K. Galbraith.

Lo anterior no pasó inadvertido para Prebisch y sus colaboradores. Al contrario, estuvieron a la vanguardia de quienes siguieron investigando los problemas del desarrollo y revisando el concepto mismo de desarrollo, para diferenciarlo del de crecimiento. Esto los llevó a enriquecerlo con elementos sociales y aun políticos y a concluir que el desarrollo en América Latina requería profundos cambios estructurales.

José Medina Echavarría, el notable sociólogo de origen español, contribuyó enormemente a esta tarea con profundos estudios, algunos de los cuales se incluyen en un volumen que publicó la CEPAL con el título de *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*.<sup>24</sup> Pero tal vez el mayor aporte que hizo consistió en incorporarse al equipo de economistas y trabajar con ellos. Se estableció así un intercambio de ideas que obligó a todos a pensar no en términos de desarrollo económico y desarrollo social, sino simplemente en términos de desarrollo.

Elementos importantes de esta época son las investigaciones relacionadas con las estructuras prevalecientes, como ser los estudios sobre tenencia de la

tierra, reforma agraria y reforma tributaria, y asimismo el análisis de diferentes problemas sociales que requerían soluciones puntuales urgentes, tales como educación, salud y vivienda. En estas tareas, la CEPAL trabajó en estrecha colaboración con la FAO, la UNESCO y la OMS en sus respectivos campos de competencia.

La incorporación de estos nuevos elementos a la consideración de los problemas del desarrollo dio mayor fuerza a los argumentos de la CEPAL sobre la necesidad de una acción consciente y deliberada del Estado y, por consiguiente, de la planificación. En cuanto éstos implicaban reformas estructurales importantes, despertaban también renovadas resistencias de parte de los grupos afectados. Al referirse a este hecho, Prebisch escribió en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, su ya citado libro: "No es aventurado suponer que cierta aversión manifiesta a la intervención del Estado se inspira, a veces, en el hecho muy simple de que esa intervención se impone primeramente para realizar esas reformas. Suelen aducirse las razones ideológicas para exonerar esa oposición antes que por convicciones profundas. Y tal vez no repugnase tanto el Estado autoritario, el retroceso democrático, si con ello pudiera lograrse —logro peregrino e ilusorio— la intangibilidad estructural".

Estas palabras son hoy día clarividentes y proféticas, al observar lo acontecido en mi patria y en otras naciones de nuestra región. Aquí "el Estado autoritario" y "el retroceso democrático" han logrado —temporalmente, de ello no tengo dudas— no sólo la intangibilidad estructural, sino retrotraer las estructuras a formas preréritas y aún más injustas.

Dos acontecimientos ocurridos con menos de dos años de diferencia ejercerían una fuerte influencia sobre la actitud de los latinoamericanos hacia las reformas: la llegada al poder de Fidel Castro en Cuba, a fines de 1958, y la elección de John F. Kennedy en Estados Unidos en 1960.

Castro, en una larga y valiente lucha guerrillera contra el dictador Fulgencio Batista, triunfó con el apoyo de la gran mayoría de su pueblo y la simpatía de todo el continente, incluso de Estados Unidos. Este respaldo se produjo debido a la enorme corrupción del régimen de Batista, que había adquirido caracteres escandalosos, y a la despiadada represión que empleó contra quienes se le oponían.

La simpatía despertada en Estados Unidos por el derrocamiento del dictador se fue atenuando en la medida en que el nuevo gobierno adoptaba medidas económicas y financieras que afectaban los intereses de sus ciudadanos en Cuba. Estos dominaban la industria azucarera, eran dueños de las refinerías de petróleo, habían instalado casinos de juego, cabarets y casas de prostitución que estaban en manos de la mafia. Cuba dependía de su vecino del norte, sólo a 90 millas de su costa, para la colocación de su azúcar —base de su economía— y para abastecerse de muchos bienes que necesitaba para su consumo, en especial los de consumo duradero que en su gran mayoría no se producían en el país.

Esta situación de semicolonía se originaba en que Cuba había obtenido en 1898 su independencia de España con la ayuda de Estados Unidos, potencia que administró el país hasta 1902 y después conservó un derecho de control sobre él hasta 1934.

Mucho se ha discutido sobre si la evolución del gobierno cubano hasta establecer un régimen socialista, dependiente de la Unión Soviética e integrado económicamente al CAME, se produjo debido a la actitud de Estados Unidos que se

endureció progresivamente a medida que sufrieron sus intereses hasta llegar al bloqueo económico, o si obedeció a que Castro era de ideología comunista y esperó que se produjeran las condiciones para declararlo e implantar el sistema en su país. Personalmente creo que fue lo primero. Pero, en todo caso, es innegable que la forma en que procedió el gobierno norteamericano empujó a Castro a una notoria radicalización.

En todo el mundo, pero en especial en América Latina, la revolución cubana produjo enorme conmoción. Instaurar un régimen socialista en la región y, más todavía, a las puertas de Estados Unidos, era algo insólito. Además ella presentaba algunas características que la hacían atrayente, no sólo por lo que significaba como acto de envidiable independencia, sino porque mostraba aspectos que hacían aparecer al régimen como mucho más humano que los socialistas del área soviética. Desde el primer momento llevó a cabo importantes realizaciones en materia de salud, vivienda, educación y cultura, como asimismo la incorporación a la sociedad de grandes masas de desposeídos, especialmente los campesinos, que habían vivido siempre en mínimas condiciones de subsistencia.

Por otra parte, el proceso de cambios afectó a un gran número de propietarios, dueños de negocios, rentistas y miembros de las profesiones liberales y se implantaron restricciones serias a las libertades políticas; todo ello influyó en el aislamiento internacional del nuevo régimen. No se ha apreciado con justicia cómo ha influido el bloqueo económico y político sufrido por el país en la adopción de medidas restrictivas.

Ante estos hechos, las reacciones fueron muy diversas. Para unos, Cuba era un ejemplo que era preciso seguir a toda costa. Si había tenido éxito, otros países también podrían lograrlo. Desde otro punto de vista, lo sucedido significaba que la penetración comunista constituía un real peligro y que, por lo tanto, había que combatirla con cualquier medio, particularmente con los tradicionales de represión policiaca. Para un tercer grupo, la revolución castrista mostraba que las grandes reformas, necesarias para impulsar el desarrollo en beneficio de todos y poner fin a desigualdades irritantes, o se hacían dentro del marco de una democracia al estilo occidental o se imponían por caminos revolucionarios.

Esta última posición fue ganando terreno en los países de la región y tomó un mayor impulso cuando se produjo el cambio de administración en Estados Unidos. El nuevo Presidente, John F. Kennedy, era un hombre joven, idealista e imaginativo, que deseaba hacer cambios fundamentales e iniciar un nuevo estilo de gobierno, más en contacto con el pueblo y que interpretara mejor a la juventud que había recuperado la confianza en el gran futuro de su país, perdida en parte por la generación anterior. Su discurso inaugural señalaba en forma muy elocuente sus aspiraciones. Comenzó notificando que "desde este momento y en este lugar, la antorcha ha pasado a una nueva generación de americanos, nacidos en este siglo, atemperados por una guerra, disciplinados por una paz dura y amarga, orgullosos de nuestra antigua herencia y no dispuestos a ser testigos o permitir la lenta supresión (the ending) de aquellos derechos humanos con los que esta nación ha estado siempre comprometida".

Kennedy se rodeó de hombres jóvenes y brillantes como él, provenientes de diversos campos —aunque preponderantemente de las grandes universidades— todos imbuídos del mismo espíritu renovador. Entre ellos Lincoln Gordon, Richard Goodwin, Arthur Schlesinger Jr., John K. Galbraith,

Theodore C. Sorensen y McGeorge Bundy. Con éstos y otros con experiencia en asuntos latinoamericanos se inició, aun antes de la elección, un reexamen de la política hacia nuestra región, en esos momentos de muy alta prioridad a consecuencia de la revolución cubana y sus repercusiones en toda América Latina.

En realidad, Kennedy había mencionado muchas veces el tema durante su campaña. En octubre de 1960, en un discurso en Alamo en que se refirió a las relaciones de Estados Unidos con América Latina, había anunciado que ambos deberían unirse en una alianza que denominó Alianza para el Progreso. Según uno de sus mejores biógrafos, Arthur Schlesinger Jr., el nombre aconsejado por sus colaboradores fue Alianza para el Desarrollo; pero Goodwin había dicho riéndose que Kennedy no podría pronunciar "desarrollo" en español y sugirió "Progreso".<sup>25</sup>

Al examinarse lo realizado en los últimos años por las instituciones nacionales e internacionales que se ocupaban de los problemas de América Latina, los trabajos de la CEPAL llamaron la atención de los encargados de diseñar la nueva política, quienes llegaron a la conclusión de que sus ideas coincidían en gran parte con las de este organismo. Les atrajo especialmente el planteamiento de la necesidad de las reformas estructurales y los medios para llevarlas a cabo, el cual podría ser una buena base para una política innovadora respecto a la anterior que, entre otras cosas, se había caracterizado por un antagonismo a las principales propuestas de la Comisión.

Al presentársele estas conclusiones a Kennedy antes de asumir la presidencia, las aceptó y fueron transmitidas a los funcionarios del gobierno encargados de facilitar la transición, quienes invitaron a Prebisch para conversar con él sobre la materia. Durante su visita, que efectuó acompañado por Alfonso Santa Cruz, el Departamento de Estado le ofreció un almuerzo en la famosa Blair House, situada frente a la Casa Blanca, que servía para recibir a huéspedes ilustres. A esta manifestación asistieron altos jefes de Departamento, entre ellos Charles Bohlen, quien en breve sería designado Embajador en Francia; fue presidida por Edwin Martin, Subsecretario encargado de los Asuntos Económicos, quien años más tarde desempeñó con gran distinción el cargo de Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD). En su discurso de ofrecimiento rindió un homenaje a Prebisch y a su organización y le expresó: "Doctor Prebisch, hemos querido invitarle para decirle que por muchos años hemos combatido sus ideas, pero ahora reconocemos que estábamos equivocados y usted tenía la razón".

A comienzos de marzo de 1961, o sea sólo dos meses después de que Kennedy asumiera la presidencia, Prebisch visitaba de nuevo Washington con algunos de sus colaboradores. Con ese motivo José Antonio Mayobre, de quien he hablado repetidamente en esta obra y quien ocupaba el cargo de Embajador de Venezuela en Estados Unidos, invitó a cenar a un grupo de latinoamericanos, todos amigos que por muchos años y desde diversos cargos habían trabajado por la causa del desarrollo de la región.

Durante la cena alguien informó que Kennedy pronunciaría en pocos días más un importante discurso en el cual anunciaría la nueva política de cooperación con América Latina. Al comentar la noticia, los comensales se preguntaron si sería posible influir de alguna forma para que en ese discurso se tomaran en cuenta los intereses de la región, visualizados desde la perspectiva latinoameri-



cana que ellos creían representar. Se consultó por teléfono a Lincoln Gordon y al día siguiente éste respondió que el Presidente acogería muy complacido un memorándum con los puntos de vista del grupo.

El texto, aprobado por todos los asistentes a la comida de la Embajada venezolana después de dos reuniones de estudio, fue entregado a los asesores de Kennedy. Llevaba las firmas de José Antonio Mayobre, Raúl Prebisch, Felipe Herrera, José A. Mora, Manuel Noriega Morales, Jorge Sol Castellanos y Alfonso Santa Cruz. Mora, quien desempeñó el cargo de Secretario General de la OEA, no había asistido a la cena ni participado en la redacción del documento, pero al informarse de su contenido solicitó ser incluido entre los firmantes.

El memorándum comenzaba con una vigorosa afirmación: "La América Latina está en crisis. Corrientes muy profundas llevan a grandes transformaciones de la estructura económica y social. No se pueden ni se deben detener, porque son una exigencia impostergable del momento latinoamericano". El texto completo es demasiado extenso para reproducirlo en su integridad. Sus ideas principales podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Las corrientes de cambio deben canalizarse adecuadamente para llegar a soluciones compatibles con el fortalecimiento de las libertades.
- La situación actual de la región se ha originado en el desarrollo económico limitado y en el hecho de que en los pocos casos en que la tasa de desarrollo ha sido apropiada, el poder de las clases privilegiadas se ha acentuado.
- Es por ello que los cambios estructurales son necesarios y no pueden realizarse a través del libre juego de las fuerzas económicas. Requieren una planificación y una acción adecuada.
- Este esfuerzo interno debe complementarse con una amplia política de cooperación internacional.
- Un sistema prometedor para los esfuerzos internos han sido los arreglos puestos en marcha en la región para la integración económica. Sin ella, no podría efectuarse una industrialización progresiva y eficiente ni las exportaciones industriales podrían lograr proporciones considerables dentro del área latinoamericana ni con respecto al mundo.
- Todas estas medidas de cooperación internacional, la nueva orientación de la política, la definición clara de los objetivos por lograr y el vasto alcance atribuible a estos factores, indican la conveniencia de un programa internacional en gran escala para proveer recursos técnicos y financieros por el tiempo que sea necesario para que las naciones de América Latina alcancen un ritmo satisfactorio de capitalización y de crecimiento económico.
- Para la realización de estas ideas se sugiere que cada país prepare su propio programa de desarrollo económico y social, fijando metas realistas y determinando los aportes financieros y las reformas sociales y administrativas que deberían emprender.
- Estos programas en conjunto podrían servir de base para un programa general para el desarrollo económico y social de América Latina, incluyendo la cooperación técnica y financiera.

El 13 de marzo Kennedy invitó a los diplomáticos latinoamericanos acreditados ante la Casa Blanca a una recepción en la que anunció solemnemente la Alianza para el Progreso como una nueva política basada en un esfuerzo común para vencer el subdesarrollo económico en América Latina.

Fue muy claro al plantear que la revolución cubana había sido la causa de la revisión de las ideas que habían determinado la nueva política. "El genio de nuestros hombres de ciencia nos ha proporcionado los medios de traer abundancia a nuestro suelo, fortaleza a nuestra industria y sabiduría a nuestra juventud", expresó, y "por vez primera poseemos la capacidad de romper las últimas cadenas de la pobreza y la ignorancia y de liberar a nuestro pueblo para que disfrute de los goces espirituales e intelectuales que han constituido la meta de nuestra civilización. Sin embargo, en este preciso momento de máxima oportunidad nos encaramos a las mismas fuerzas extrañas que intentan imponer una vez más los despotismos del Viejo Mundo sobre los pueblos del Nuevo Mundo. Les he invitado a venir hoy aquí a fin de tener yo la oportunidad de examinar con ustedes estos retos y estos peligros... Nos aguarda aún la tarea de demostrarle al mundo entero que la insatisfecha aspiración humana de progreso económico y justicia social la pueden realizar mejor los hombres libres, trabajando dentro de un marco de *instituciones democráticas*. Si logramos esto dentro de nuestro propio hemisferio y para nuestra gente, nos será acaso dado cumplir la profecía del gran patriota mexicano, Benito Juárez, de que la democracia es el destino de la humanidad futura".

Describió a América Latina como un continente rico en recursos y en realizaciones espirituales y culturales de su pueblo, pero en el que millones de hombres sufren a diario la degradación del hambre y la pobreza, para agregar que el futuro de la libertad de las Américas dependería "del buen éxito de la lucha de nuestros pueblos, de nuestra capacidad para brindarles una vida mejor".

Al referirse a las soluciones, indicó que requerían un proceder audaz y que por ello hacía un llamamiento a todos los pueblos del hemisferio para aunarse "en una alianza para el progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades de techo, trabajo y tierra, salud y escuelas".

Como medidas concretas para iniciar la tarea, expuso un programa de diez puntos que especificó en detalle y que pueden resumirse en los siguientes:

- Invitación a las Repúblicas americanas a iniciar un vasto plan de diez años para las Américas, destinado a transformar la década de los sesenta en una década de progreso democrático. Para llevarlo a cabo deberían movilizar sus recursos internos y modificar los patrones sociales, de modo que los frutos del crecimiento fueran compartidos por todos y no sólo por unos cuantos privilegiados. Si se realizara este esfuerzo, la asistencia exterior daría un impulso vital al progreso, y Estados Unidos contribuiría a proporcionarle el alcance y magnitud suficientes para que el programa tenga éxito.
- En breve el Gobierno de Estados Unidos solicitaría una reunión ministerial del Consejo Interamericano Económico y Social para dar comienzo a la obra de planeamiento que habría de ser la médula de la Alianza para el Progreso.

- El Presidente acababa de solicitar del Congreso 500 millones de dólares para cumplir lo acordado en el Acta de Bogotá en cuanto a eliminar las barreras sociales que obstruían el desarrollo económico.
- Estados Unidos apoyaba los esfuerzos de América Latina para su integración económica.
- Estados Unidos estaba dispuesto a cooperar en el estudio serio y detallado de los problemas relacionados con el mercado de ciertos productos.
- El gobierno intentaba acelerar inmediatamente el programa de urgencia de Estados Unidos de "Alimentos para la Paz", ayudar a establecer reservas de víveres en aquellas regiones de sequías recurrentes, e impulsar otras medidas similares,
- Se tomaría una serie de medidas para establecer arreglos de cooperación con los gobiernos, las universidades, los institutos de investigación, los profesionales y los hombres de ciencia de América Latina.

De acuerdo con lo anunciado por Kennedy, su gobierno promovió una Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a nivel ministerial, que se celebró en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961.

Concurrieron todos los países miembros de la OEA, delegaciones que en su mayoría estaban encabezadas por sus Ministros de Economía y de Hacienda. La delegación de Estados Unidos fue presidida por el Secretario del Tesoro, Douglas Dillon. Los Estados proclamaron solemnemente "su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política", y enseguida establecieron un plan que denominaron "Alianza para el Progreso", adoptando en forma colectiva el nombre que le había dado el Presidente Kennedy.

En el documento resolutivo de la Alianza, que se denominó Carta de Punta del Este, los gobiernos se comprometieron a trabajar conjuntamente para alcanzar, en cada uno de los países latinoamericanos, una serie de objetivos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Conseguir un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso medio per cápita no inferior al 2.5% anual.
- Para poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los ciudadanos, aplicar medidas para obtener una distribución más equilibrada del ingreso nacional, elevando más aceleradamente los ingresos de los sectores más pobres de la población.
- Desarrollar políticas conducentes a obtener que los recursos dedicados a la inversión representaran una porción mayor del producto bruto.
- Lograr una diversificación equilibrada y estable de las estructuras económicas nacionales en lo regional y en lo funcional y alcanzar una situación cada vez más independiente de las exportaciones de productos primarios, así como de la importación de bienes de capital.
- Acelerar racionalmente el proceso de industrialización adecuada y prestar atención al establecimiento y desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.

- Impulsar, dentro de las peculiaridades de cada país, programas de reforma agraria orientados a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra.<sup>26</sup>
- Eliminar el analfabetismo y aumentar la esperanza de vida al nacer en un mínimo de cinco años; aumentar asimismo la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva.

Aparte de estas medidas en el plano nacional, los gobiernos convinieron en trabajar conjuntamente para fortalecer los acuerdos de integración económica "con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región".

Para llevar a cabo los propósitos anunciados, los países latinoamericanos se comprometieron a implantar o fortalecer sistemas para la presentación de programas nacionales de desarrollo económico y social y a formular, dentro del plazo de 18 meses, programas de desarrollo a largo plazo.

Estados Unidos se comprometió, por su parte, a proporcionar la asistencia de los fondos que estuvieran establecidos o que se establecieran para estos fines, siempre que los programas presentados reunieran las condiciones señaladas para alcanzar las metas económicas y sociales que contemplaba la Alianza.

Con el fin de cooperar en la preparación de los programas, los gobiernos, en la Carta de Punta del Este, solicitaron a la OEA, al BID y a la CEPAL que prestaran la asistencia técnica necesaria. Asimismo, decidieron la constitución de un grupo de expertos de alto nivel, elegidos por las máximas autoridades de los tres organismos. Dicho grupo llevó a cabo una gran labor, y estuvo integrado por personalidades eminentes como Carlos Sanz de Santamaría, de Colombia, y Raúl Sáez, de Chile.

Basta leer la Carta de Punta del Este y observar los compromisos que adquirieron tanto las naciones latinoamericanas como Estados Unidos, para apreciar cuánto se había avanzado en el camino tendiente a encontrar soluciones fundamentales a los problemas económicos y sociales de nuestra región, y hasta qué punto las ideas de la CEPAL y las acciones que había propiciado dejaban de ser consideradas utópicas y pasaban a constituir la base de un gran programa colectivo para impulsar el desarrollo de América Latina.

No podría intentar analizar ni evaluar en esta obra la forma en que se llevó a la práctica lo acordado, ni si se cumplieron o no los nobles propósitos de la Alianza para el Progreso; no obstante, tampoco puedo ignorar algo por demás sabido: pasada la primera época de entusiasmo, todo quedó sólo en buenos propósitos.

No hay duda que a ello contribuyó en forma preponderante el lamentable asesinato de Kennedy, quien fue reemplazado por un hombre muy diferente. Sin embargo, no todo debe atribuirse a Estados Unidos. Los gobiernos latinoamericanos no siempre estuvieron dispuestos a realizar las grandes reformas que habían prometido, a pesar de los enormes esfuerzos de un limitado número de ellos, de las organizaciones internacionales que habían participado en la empresa y de las personalidades que contribuyeron al propio funcionamiento de la Alianza.<sup>27</sup>

Por último quisiera enfatizar que CEPAL fue en los primeros 15 años y sigue siendo hoy un factor de unidad de los países latinoamericanos. Al ocuparse de los problemas de la región y de su incidencia en las relaciones mundiales, con la participación de Estados Unidos y también de tres naciones europeas, el espíritu de cuerpo, y la defensa de su identidad propia robustecieron notablemente la conciencia sobre sus intereses comunes dentro de la escena internacional.

Es interesante agregar que lo propio sucedió con los órganos principales y demás organismos de Naciones Unidas. El grupo latinoamericano, por lo menos en la primera época, actuó siempre unido en los debates para afirmar los principios de la Carta y sus disposiciones sobre el desarrollo económico y social del llamado Tercer Mundo, la defensa de los derechos humanos y la aplicación liberal de sus disposiciones relativas a la libre determinación de los pueblos. Si hubo algunas deserciones, fueron esporádicas y de escasa importancia.

## NOTAS

<sup>1</sup> Tal como lo preveía, la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente se transformó en un organismo permanente que después de cortos años se ocupó fundamentalmente del desarrollo. En cuanto a la de Europa, también pasó a tener carácter permanente, muy útil para mejorar las relaciones económicas y comerciales de la Europa del Este con la de Occidente.

<sup>2</sup> En 1963 se estableció una Oficina de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Beirut, con el objeto de poner al personal de la organización en contacto más estrecho con los países de la región y de intensificar las actividades económicas y sociales de las Naciones Unidas en los países del Oriente Medio. En 1973 se estableció la Comisión Económica para Asia Occidental, que integran los países de la región, salvo Israel que es miembro de la Comisión Económica para Europa.

<sup>3</sup> Chile, Cuba, Perú y Venezuela.

<sup>4</sup> Alfonso Santa Cruz trabajó durante largos años en las Naciones Unidas. Se inició en el Departamento Económico de la Sede Central en Nueva York y participó en los trabajos preparatorios de la CEPAL. De ahí pasó a servir en ésta, primero como investigador y luego sucesivamente como Secretario de la Comisión y Asistente Ejecutivo del Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch; como Director de la Subselección de México y, por último, como Secretario Ejecutivo Adjunto. Dejó este cargo a fines de 1964, al ser designado Embajador del Gobierno de Chile ante varios países europeos y las Comunidades Europeas.

<sup>5</sup> La bibliografía de obras sobre la CEPAL es muy extensa. Ver, por ejemplo: *América Latina - El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, S.A., Chile, 1969; *La obra de Prebisch en la CEPAL*, selección de Adolfo Gurrieri, Fondo de Cultura Económica, México, 1982; y *La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, de Octavio Rodríguez, Siglo XXI, México, 1980.

<sup>6</sup> *Estudio Económico de América Latina, 1948*, E/CN.12/82, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 1949.II.G.1.

<sup>7</sup> Existe entre las personas no familiarizadas con las Naciones Unidas una cierta confusión al referirse a la CEPAL. Este es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y está integrado por gobiernos. La Secretaría, que es parte de la Secretaría de Naciones Unidas, lleva a cabo estudios y elabora los informes que le encomiendan los gobiernos miembros. Para ello la Secretaría actúa con plena libertad en la interpretación de los fenómenos y la obtención de sus consecuencias. En sus acuerdos y recomendaciones, que toman la forma de resoluciones, los gobiernos pueden o no aceptar los puntos de vista de la Secretaría. Esto no significa que las recomendaciones, nacidas de estudios serios y objetivos, no hayan tenido y tengan importante influencia en aquellas decisiones.

<sup>8</sup> Véase CEPAL, *Informe sobre el segundo período de sesiones*, E/CN.12/158/Rev.1, Nueva York, 6 de julio de 1949.

<sup>9</sup> Documento E/CN.12/89, 14 de mayo de 1949.

<sup>10</sup> Al respecto ver el artículo "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL", por David H. Pollock, en *Revista de la CEPAL* No. 6, segundo semestre de 1978.

<sup>11</sup> En la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945, se aprobó una resolución sobre desarrollo industrial que vale la pena citar por ser representativa de la mentalidad de la época. En su primer considerando se expresaba: "Que es de mutuo interés, tanto para los países

industrializados como para aquellos que no lo están, desarrollar en esos últimas industrias que tengan bases sólidas". En uno de los acápites de la parte resolutiva se declaraba:

"Las Repúblicas americanas fomentarán la creación de nuevas ramas industriales y el perfeccionamiento y ampliación de las ya existentes, siempre que se adapten a sus condiciones locales y tomando en cuenta, entre otros, los factores siguientes: las facilidades para obtener las materias primas, los capitales necesarios, sean nacionales o extranjeros, y el personal técnico indispensable; la posibilidad de colocar los productos en los mercados internos o externos; la necesidad de elevar el nivel de vida de los trabajadores; la conveniencia de que tales industrias subsistan sin que necesiten una elevada protección arancelaria permanente, ya que perjudicaría los intereses legítimos de los consumidores. Cuando se trate de la instalación de nuevas plantas de industrias ya existentes, se evitará conceder mayor protección para los productos de dichas plantas. En la creación de las industrias, las Repúblicas americanas procurarán estimular la iniciativa privada evitando, en lo posible, que los Gobiernos hagan la competencia a las empresas privadas, salvo que sea indispensable para el interés público".

<sup>12</sup> Prebisch ha recibido un gran número de distinciones de Universidades de América Latina, Estados Unidos, Asia y Europa. En 1980 se le otorgó el Premio del Tercer Mundo, de la Fundación del mismo nombre con sede en Londres.

<sup>13</sup> La Resolución agregó al mandato original de la Comisión lo siguiente:

"d) Prestar especial atención, en el curso de sus actividades, a los problemas del desarrollo económico y contribuir a la formación y desarrollo de normas coordinadas que sirvan de base para una acción práctica encaminada a promover el desarrollo económico de la región".

"e) Ayudar al Consejo Económico y Social y al Comité de Asistencia Técnica en el desempeño de sus funciones relacionadas con el programa de asistencia técnica, especialmente ayudándolos a evaluar las actividades de esa clase emprendidas en la región de la América Latina".

<sup>14</sup> La delegación de Chile, que presidía su Ministro de Relaciones Exteriores Tobías Barros Ortiz, tenía como equipo económico a Jorge Prat Echaurren, Presidente del Banco del Estado y después Ministro de Hacienda del Gobierno del Presidente Ibáñez; a Sergio Molina, joven y brillante economista asesor del Ministerio de Hacienda, que llegó a ocupar esta misma cartera en el Gobierno del Presidente Frei, y a Carlos Valenzuela, a quien ya he mencionado como integrante de la Delegación de Chile ante las Naciones Unidas.

En la representación de las Naciones Unidas, acompañaban a Hammar skjöld: Benjamín Cohen, Director General Adjunto a cargo de la Información Pública; Gustavo Martínez Cabañas, Subdirector General de la Administración de Asistencia Técnica, y Alfonso Santa Cruz, Secretario de la CEPAL.

<sup>15</sup> Las otras personalidades eran: el ingeniero Evaristo Arraiza, Presidente del Consejo de Administración del Banco de México, Director Gerente de la Compañía de Hierro y Acero de Monterrey; Rodrigo Facio, Rector de la Universidad de Costa Rica, ex-Director Adjunto del Fondo Monetario Internacional; el ingeniero Francisco García Olano, Director del Centro de Investigaciones de la Escuela Nacional de Economía de Buenos Aires, ex-miembro del Comité de Expertos designado por el Secretario General de Naciones Unidas para estudiar el comercio de productos y el desarrollo económico; y Cleantio de Paiva Leite, Director del Banco Nacional de Desenvolvimento Económico de Brasil y Vicepresidente de la Comisión Nacional de Asistencia Técnica de su país.

<sup>16</sup> Carlos Lleras Restrepo, víctima de este procedimiento, relató en Quitandinha un cuento que ha pasado a ser clásico: "Un comerciante puso en la portada de su negocio un letrero que decía: 'Véndese pescado fresco'. Pasaron varios amigos que le sugirieron recortarlo. El primero le observó que sobraba la palabra 'fresco', porque era obvia; el otro lo de 'véndose', ya que no necesitaba indicarlo, pues era un negocio; por último, el tercero, le recomendó suprimir la palabra 'pescado', pues bastaba el olor para saber que allí se vendía".

Este procedimiento se conoce en las reuniones internacionales como "La operación pescado".

<sup>17</sup> Ver Eisenhower, Milton S., "The Wine is Bitter, the United States and Latin America", Doubleday and Co., Nueva York, 1963.

<sup>18</sup> Los integrantes fueron: José Garrido Torres, Presidente del Consejo Nacional de Economía del Brasil; Rodrigo Gómez, Director General del Banco de México; Flaviano Levine, Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico y Profesor de la Universidad de Chile; Eustaquio Méndez Delfino, Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex-Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina; Juan Pardo Heeren, ex-Ministro de Hacienda del Perú; Joaquín Vallejo, ex-Ministro de Fomento de Colombia y Galo Plaza, ex-Presidente de la República del Ecuador, quien presidió la reunión.

<sup>19</sup> Para esta reunión se agregaron al grupo de trabajo Carlos Lleras Restrepo, el Senador venezolano Carlos D'Ascoli y el profesor Raymond F. Mikesell, del Departamento de Economía de la Universidad de Oregon, conocido especialista en materia de comercio internacional. Al final de la reunión Mikesell manifestó que, aunque no concordaba en algunos puntos de detalle, estaba plenamente de acuerdo con los miembros del grupo en los puntos fundamentales del informe.

<sup>20</sup> Prebisch ocupaba entonces el cargo de Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y estaba designado Secretario General de la UNCTAD; Mayobre era el Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo; y Sanz de Santamaría, Director Ejecutivo de la Alianza para el Progreso.

<sup>21</sup> Este informe fue publicado en 1965 por el Fondo de Cultura Económica de México, con el título *Hacia la integración acelerada de América Latina*, junto con un estudio técnico de la CEPAL.

<sup>22</sup> Urquidí es desde hace años Presidente de El Colegio de México, y en 1982 fue elegido Presidente de la Asociación Internacional de Economistas.

<sup>23</sup>William R. Cline y Enrique Delgado (editores), *Economic Integration in Central America*. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1978.

<sup>24</sup>Publicación de Naciones Unidas, Nueva York, 1969, N° de venta S.70-II-6.3.

<sup>25</sup>Schlesinger Jr., Arthur M., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1965.

<sup>26</sup>Observador en la Conferencia de la FAO y contribución a la inserción de esta decisión, a la cual la Organización que representaba otorgaba alta prioridad.

<sup>27</sup>El segundo volumen de esta obra contendrá un capítulo relativo a la evolución de la CEPAL hasta nuestros días. Han sido años difíciles, reflejo de los grandes cambios políticos y económicos de la región, los que la institución ha sabido sobrellevar conservando su prestigio y eficacia.





# Publicaciones de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la CEPAL

*La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Preparada por la Secretaría de la CEPAL, la Revista es dirigida por el Dr. Raúl Prebisch. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.*

*La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año —en abril, agosto y diciembre.*

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp.  
1981, 863 pp.  
1982, vol. I 693 pp., vol. II 199 pp.  
1983, vol. I 694 pp., vol. II 180 pp.

#### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp.  
1981, 837 pp.  
1982, vol. I 658 pp., vol. II 186 pp.  
1983, vol. I 690 pp., vol. II 176 pp.

#### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980, 617 pp.  
1981, 727 pp.

1983 (correspondiente a 1982/1983) 749 pp.  
1984, 775 pp.

## Otras publicaciones de la C E P A L

*Agua, desarrollo y medio ambiente*, 1980, 443 pp.

*Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp.

*Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.

*América Latina en el umbral de los ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.

*La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.

*Manual de Proyectos de Desarrollo Económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.

*Manual on economic development projects*, 1958, 2nd ed. 1972, 242 pp.

*¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina*, 1980, 286 pp.

*La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.

*Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 2nd ed. 1983, 123 pp.

*Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.

*Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.

*La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.

## SERIES DE PUBLICACIONES

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 120 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 71 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 117 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 118 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 145 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 66 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 84 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp.

- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 48 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina*, 1977, 60 pp.
- 15 *The water resources of Latin America*, 1977, 2nd. ed. 1985, 80 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd ed. 1985, 95 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1979, 2ª ed. 1978, 63 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 128 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 2ª ed. 1983, 69 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 158 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 95 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 67 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 243 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 240 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por Juan Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd.ed. 1984, 66 pp.

- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp.
- 46 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 47 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 201 pp.
- 48 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 113 pp.
- 49 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 114 pp.
- 50 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 106 pp.
- 51 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 108 pp.
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- *United States — Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- *The Economic Relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd ed. 1983, 156 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.

#### Estudios e informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, por Aníbal Pinto y Héctor Assael, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, por Nicolo Gligo, 1981, 4ª ed. 1985, 138 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 6 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 7 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 8 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd ed. 1983, 89 pp.
- 9 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.

- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1982, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME)*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *La financiación a las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 79 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantención de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Características principales del proceso y de la política de industrialización de Centro América, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 2ª ed. 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 78 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 248 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 118 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

## HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

## COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

## КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций. Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

## COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 85-1-26 — mayo de 1985 — 1 590

ISSN 0252-2195 - ISBN 92-1-321186-4 - S.85.II.G.11 - 00400 P